

UNIÓN EUROPEA-MARRUECOS: ¿UNA VECINDAD PRIVILEGIADA?



ANTONIO REMIRO BROTONS (DIR.)
CARMEN MARTÍNEZ CAPDEVILA (COORD.)
PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA
CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
GONZALO ESCRIBANO FRANCÉS
MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI
BERNABÉ LÓPEZ GARCÍA
ROSA RIQUELME CORTADO
ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ



MADRID, MARZO 2012

Fuente fotografía portada: <http://foro.tiempo.com/tormenta-tropical-01m-iexcliexclmedicane-en-el-mediterraneo-occidental-t135611.132.html>

La reunión en la *cumbre* celebrada el 8 de marzo de 2010 entre la Unión Europea (UE) y Marruecos en el marco del *Estatuto Avanzado* otorgado por la Unión al reino magrebí escenificó en Granada lo retórico de dicho estatuto desde el punto de vista europeo y la instrumentalización que Marruecos hace de él para atribuirse una imagen de alumno preferido entre los países asociados a la UE. El contexto en el que se celebró, apenas comenzado el semestre de presidencia europea por parte de España, posiblemente el socio más conflictivo de la Unión, pero al mismo tiempo el más contemporizador con las debilidades de los gobiernos del país magrebí, la cercanía en el tiempo de un episodio humano y político como el protagonizado por la activista saharaui de los derechos humanos Aminetu Haidar, que cuestionó el sentido del propio *Estatuto Avanzado*, dejando al descubierto las torpezas de Marruecos en la gestión de un expediente sensible como es el del Sáhara, privaron a la *cumbre* de mayor relevancia, en parte por la ausencia del monarca marroquí, en parte también por las reservas expresadas por el presidente de la Comisión Europea al señalar las insuficiencias de Marruecos en materia de derechos humanos. Ello no impidió que el Primer Ministro marroquí, Abbas El Fassi, presentara la *cumbre* como un éxito y aún como un aval para reafirmar la línea política seguida. Casi dos años más tarde, sin embargo, al votar el Parlamento Europeo una resolución en contra de la prórroga de un año del acuerdo pesquero, Marruecos reacciona rasgándose las vestiduras y planteando la “oportunidad de una reevaluación global de su partenariado con la UE”.

Sorprendía el interés manifestado por Marruecos en contar con un *Estatuto Avanzado* en su relación con la UE al tiempo que se aferraba en mantener intocables las bases políticas sobre las que se construyó el Estado marroquí tras la independencia. Se trataba de una contradicción difícilmente salvable porque, de un lado, escasas eran en 2010 las fuerzas políticas y económicas lo bastante fuertes del lado marroquí para promover un cambio que removiera dichas bases y, de otro, no se advertía de parte europea una voluntad cierta para alterarlas por miedo a desestabilizar una relación, la euromarroquí, sustentada sobre la subordinación de unas elites neocolonizadas.

Sin embargo, entre marzo de 2010 y diciembre de 2011 han tenido lugar acontecimientos inesperados que han conducido a cambios en la estructura institucional del Reino de Marruecos que tendrán indudable repercusión en sus relaciones con la UE. La llamada “primavera árabe” ha servido de catalizador externo para estimular una reforma que hubiera tardado en llegar al ritmo de la evolución interna marroquí. No hay que menospreciar el papel que la “calle” marroquí, encarnada en el movimiento del “20 de febrero”, desempeñó en este proceso, pero tampoco hay que exagerar la naturaleza y alcance de sus resultados tras la aprobación en referendun de una nueva constitución en julio de 2011.

Para converger con un proyecto europeo, para poder hacer realidad el *Estatuto Avanzado*, Marruecos deberá romper el círculo vicioso de su complejo de insularidad, deberá salir de la defensa a ultranza de una especificidad, de unos particularismos, que obstaculizan su progreso y no son sino una coartada detrás de la que se esconden los que defienden sus privilegios, como decía Abdallah Laroui en su libro *Marruecos y Hassan II. Testimonios*. Pero esa ruptura encuentra, como acabamos de decir, fuertes resistencias dentro del país y aún en el exterior.

Es evidente que España tiene un especial interés en la intensificación de las relaciones entre la UE y Marruecos. La apertura del mercado marroquí a los productos, servicios y capitales procedentes de la UE generan en nuestro país unas expectativas similares a las que podían tener Alemania o Austria cuando apoyaron la ampliación al Este de la UE. Las exportaciones se han multiplicado espectacularmente en el curso de pocos años. A nadie se le escapa, además, que dentro de la UE España es el país más interesado en tener un vecino próspero y seguro en su frontera sur y el más beneficiado de que el buen clima de relaciones entre la UE y Marruecos se traduzca en acuerdos que satisfagan intereses españoles.

En este sentido, no puede sorprender que nuestro país fuera el que acogió con un mayor entusiasmo la solicitud por Marruecos de un *Estatuto Avanzado* y quien, junto con Francia y Portugal, lo promocionó entre el resto de los socios. En ese momento concurría una razón añadida, como era el deseo de recomponer las relaciones hispano-marroquíes, muy maltrechas durante el segundo Gobierno de José María Aznar y que vivieron momentos tales como la llamada a consultas a su Embajador en Madrid por parte de Marruecos (octubre de 2001) y los incidentes en la isla de Perejil (julio de 2002).

Pero la instauración de una zona de libre de cambio presenta también sus peligros para nuestro país, sobre todo en el sector de los productos agrícolas. El retraso en la negociación

del acuerdo comercial relativo a los productos agrícolas y agrícolas transformados tiene mucho que ver con la (o)posición de España. A esto mismo obedece la cautelosa afirmación presente en el Documento conjunto sobre el *Estatuto Avanzado*, de que «las nuevas negociaciones tendrán en cuenta la sensibilidad de ciertos sectores». El libre acceso de los productos agrícolas marroquíes (especialmente del tomate) al mercado de la UE produce verdadero temor en el sector hortofrutícola español, pues su producción similar en términos de productos cultivados y de sus características, es en términos de precio de venta, más barata y, por tanto, más competitiva. En este sentido, no puede sorprender que, finalizadas las negociaciones de un acuerdo relativo al comercio de productos agrícolas, agrícolas transformados y pesqueros en 2009, España anunciara que durante el semestre en el que nuestro país ocuparía la presidencia de la UE (primer semestre de 2010) no se procedería a su conclusión.

Por otra parte, las cuestiones territoriales y el Sáhara sobrevuelan incesantemente la relación bilateral, pudiendo en cualquier momento provocar una crisis, con efectos contaminantes para la relación UE-Marruecos. No hace mucho tiempo Marruecos prefería renunciar a percibir ciento noventa millones de euros de cooperación transfronteriza de la UE a colaborar con Ceuta y Melilla. Asimismo, la huelga de hambre de la saharui Aminetu Haidar, a finales de 2009, supuso una crisis de las relaciones bilaterales, en vísperas de la reunión del primer Consejo de Asociación posterior al Documento conjunto sobre el Estatuto Avanzado.

La falta de toda alusión al Sáhara en este Documento movió al Frente Polisario y a varias organizaciones prosaharauis a reclamar la exclusión expresa de este territorio en todas las negociaciones o documentos relacionados con el Estatuto Avanzado. Los parlamentarios formulaban preguntas y la Administración echaba balones fuera. «Sin libertad ni derechos humanos, no al *Estatuto Avanzado* con Marruecos», era el lema exhibido por grupos prosaharauis en Granada, durante la I *Cumbre* UE-Marruecos.

Hay que llamar la atención, por último sobre el creciente nivel de complejidad y confusión que produce la recurrente refundación de marcos, normativos o volitivos, para encuadrar las relaciones con Marruecos y, en general, con los países del mediterráneo Sur. El *Estatuto Avanzado* es, apenas, una criatura en ciernes que, partiendo de los primeros acuerdos bilaterales de asociación y cooperación, se ha venido incubando en los últimos años, primero en el marco de la *Asociación Euromediterránea* surgida con el llamado *Proceso de*

Barcelona, en 1995, luego con la extensión al Sur de la *Política Europea de Vecindad* concebida en principio para los países del Este de Europa en 2003 y 2004, finalmente con la *boutade* de Sarkozy sobre una *Unión para el Mediterráneo* en 2008. Todas estas iniciativas solapadas, en un breve período de tiempo y, en algún caso, poco meditadas, producen a veces la impresión de que la UE no sabe realmente qué hacer, que carece de un objetivo estratégico definido servido por los medios requeridos para lograrlo y simplemente hace juegos semánticos.

Esta obra, dirigida y revisada por mí y coordinada por la Prof^a Carmen Martínez Capdevila, es fruto de un proyecto auspiciado y patrocinado generosa y eficazmente por la delegación española de la Academia Europea de Ciencias y Artes (AECYA). Aunque los participantes asumen una autoría colectiva, debe mencionarse la especial responsabilidad asumida por cada uno de ellos en los diferentes capítulos que componen la obra. Así el Capítulo I, sobre el ejercicio del poder en Marruecos, ha sido redactado principalmente por Bernabé López; el Capítulo II, sobre la política exterior marroquí, por Miguel Hernando de Larramendi; el Capítulo III, donde se trata de establecer el marco global de las relaciones UE-Marruecos, se ha debido a Paz Andrés; en el Capítulo IV se hace por Carmen Martínez Capdevila el arqueo de las relaciones bilaterales UE-Marruecos con el horizontes del *Estatuto Avanzado* que ahora se proclama; del Capítulo V sobre la economía de Marruecos, su estructura y el impacto de la relación con la UE, ha sido de la incumbencia de Gonzalo Escribano; de las cuestiones de seguridad y defensa ha cuidado Carlos Echeverría en el Capítulo VI; en el Capítulo VII Alejandro del Valle se ha ocupado de algunas de las cuestiones territoriales que en el norte de África comprometen las relaciones hispano-marroquíes; el Capítulo VIII ha arrostrado el conflicto del Sáhara Occidental en sus diferentes vertientes gracias a Rosa Riquelme; ella misma, con algunas aportaciones de Paz Andrés, ha elaborado el último Capítulo (IX) que, en relación con este conflicto se interesa por el papel de la UE.

CAPÍTULO I

MARRUECOS: EL EJERCICIO DEL PODER

Es Abdallah Laroui, figura clave para el conocimiento de los fundamentos históricos y políticos del sistema marroquí¹, quien mejor ha definido cómo y por quién se ejerce el poder en el país. En un Anexo incluido en el citado libro y dedicado a los “Particularismos marroquíes”, Laroui dice que “Marruecos pasa regularmente de un Gobierno real directo, en el que los ministros son simples ejecutores que no tienen que tomar iniciativas políticas importantes, a un Gobierno en el que, en el mejor de los casos, la autoridad está repartida entre el rey y, en unos casos, sus más directos colaboradores, formen o no parte del Gobierno, y, en otros, unos ministros con cierto peso político o, simplemente, de personalidad más fuerte; en el segundo caso, el primer ministro se sitúa a la cabeza de sus colegas”².

Ese Gobierno real directo, constitucionalizado a partir de 1962, no había alterado sus bases desde entonces, pese a las numerosas modificaciones constitucionales (1970, 1972, 1980, 1992 y 1996) sobrevenidas, dejando en los márgenes del juego político a los que deberían ser sus principales protagonistas, los partidos políticos, representantes, en principio, de las diferentes tendencias del pueblo y de la sociedad. La nueva constitución de 2011 abre un período en el que el reparto de poderes entre el rey y el consejo de ministros, presidido por un Presidente de Gobierno reforzado, recupera un cierto equilibrio, en el que la cohabitación puede ser conflictiva dada la naturaleza contradictoria de los proyectos políticos de la monarquía (nunca claramente explicitados salvo en su voluntad de conservar el carácter “ejecutivo” de la realeza) y del Partido de la Justicia y del Desarrollo (PJD) encargado de la dirección del gabinete.

¹ Sobre todo a través de su obra *Orígenes sociales y culturales del nacionalismo marroquí*, aparecida en 1977 y editada en español en 1997. Aunque su obra más divulgada es su *Historia del Magreb*.

² *Marruecos y Hassan II*, pp. 280-281 de la edición española.

Las constituciones otorgadas: historia de una frustración popular

La constitución no fue el resultado de un consenso entre las fuerzas en presencia en el momento de la independencia, sino de la imposición de la fuerza preponderante, el Palacio. La primera institución representativa creada por Mohamed V, la Asamblea Nacional Consultiva, tuvo una composición decidida por el nuevo soberano, que asignó los escaños a los diferentes grupos, tanto políticos como sindicales o corporativos, prefigurando uno de los elementos del futuro sistema, una suerte de “democracia orgánica” a la marroquí. En la carrera por el poder la idea del soberano fue empujarse a quienes había hecho fuertes la lucha por la independencia, que paradójicamente había sido la lucha por el retorno del trono.

La redacción de la constitución dividió más aún a las fuerzas políticas. La izquierda, la Unión Nacional de Fuerzas Populares (UNFP) y el Partido Comunista Marroquí preconizaron una Asamblea Constituyente elegida por sufragio universal con el fin de elaborar un texto de consenso. Pero la constitución terminó siendo redactada por una comisión de expertos en la que participaron Maurice Duverger, profesor de Hassan II en Burdeos cuando era príncipe heredero, y Ahmed-Réda Guedira, ministro del Interior desde junio de 1961³. El referéndum por el que fue aprobada el 7 de diciembre de 1962 fue un plebiscito de la monarquía, boicoteado por la izquierda que no tuvo oportunidad de debatir un texto que era en realidad una “carta otorgada”.

El sistema marroquí establecido por la Constitución de 1962 fue “el medio de consagrar y estabilizar la victoria política del Rey en la carrera por el poder abierta desde la independencia”, en expresión de Michel Rousset⁴. El artículo 19 da al Rey una dimensión “sagrada” (que explicita también el artículo 23), al definirse como “Amir al Muminin”, es decir, como jefe religioso, concentrando a su vez numerosos poderes atribuidos en un régimen parlamentario al jefe del ejecutivo y al poder legislativo. El Rey nombra y cesa al Primer Ministro y a los ministros, dispone del derecho de veto, puede disolver la Cámara de Representantes sin el refrendo del Primer Ministro y puede proclamar el estado de excepción⁵.

³ Ver Mustapha Seimi, *Guedira. Fidélité et engagement*, Publisud-Okad, Rabat 1996, pp. 51-58.

⁴ Michel Rousset, “Changements institutionnels et équilibre des forces politiques au Maroc: un essai d’interprétation”, en Jean Leca y otros, *Développements politiques au Maghreb. Aménagements institutionnels et processus électoraux*, CNRS, París 1979, p. 191.

⁵ El artículo 35 que otorga al rey esta capacidad “cuando la integridad del territorio nacional esté amenazada o se produzcan acontecimientos que puedan poner en causa el funcionamiento de las instituciones constitucionales”, está calcado del artículo 16 de la Constitución francesa de la V República y es similar a otros introducidos en las

El Parlamento, compuesto por dos Cámaras, la de Representantes, elegida por sufragio universal, y la de Consejeros, con representación corporativa, se perfiló como una institución secundaria, una mera oficina de registro de las decisiones de un ejecutivo mediatizado ampliamente por la figura de un Rey decidido a reinar y gobernar a un tiempo.

La inestabilidad constitucional de Marruecos ha sido una consecuencia de las vicisitudes sociales y políticas vividas por el país desde 1962. Sin olvidar un contexto internacional marcado a escala mundial por una *guerra fría* en la que Marruecos decidió jugar en el campo occidental y también, en el plano regional –no lo olvidemos- por un cierto reflejo de dicha *guerra fría* en el campo árabe que llevó a una rivalidad sorda del régimen de Hassan II con el de su vecina Argelia, así como con el del Egipto naseriano y su epígono libio desde 1969.

La frustración porque la independencia no conllevaba remedio para el atraso y las desigualdades ostensibles en el país trajo el estallido social de marzo de 1965 y el estado de excepción que acabó con la primera constitución. El sistema corrupto que amparó Hassan II en esos años de excepción provocó dos golpes de estado – a los que no fueron ajenos los rivales regionales de Palacio, ya mencionados- que corrieron paralelos con sendos cambios constitucionales que volvieron a consagrar la primacía real sin lograr legitimar la institución suprema. Fue a través del nacionalismo como el trono logró afirmarse encabezando la recuperación del Sáhara Occidental, vieja reivindicación de las fuerzas políticas. Pero dicha recuperación fue el detonador de una crisis económica que provocó un duro reajuste estructural y nuevos estallidos sociales en 1981, 1984 y 1990, reprimidos con violencia⁶.

El balance de todo este período, conocido como los “años de plomo” contradecía la imagen que el régimen marroquí gustaba pregonar internacionalmente, imagen que llevó en noviembre de 1984 al rey Hassan II a manifestar en una entrevista publicada por el diario *Le Monde*, su interés en la adhesión de Marruecos a la Comunidad Económica Europea. Ese interés se tradujo en 1987 en una solicitud formal de adhesión⁷. Aunque la respuesta del Consejo que, seguramente, el monarca habría previsto, fue negativa, cabe proponer que Hassan II quería oponer la pantalla de su “europeísmo” a la imagen de un régimen

primeras constituciones magrebíes. Este artículo fue invocado en junio de 1965 por Hassan II para suspender, con el estado de excepción, la constitución.

⁶ La Instancia *Equidad y Reconciliación* estableció en 2003 el trágico balance de esos estallidos sociales: 275 muertos en enfrentamientos con las fuerzas del orden y el Ejército, 114 en Casablanca en 1981, 49 en diversas ciudades del norte en 1984 y 112 en Fez en 1990.

⁷ Véase el epígrafe “Esperanzas y asimetrías”, en el Capítulo IV.

autocrático, respondiendo cínicamente en 1984 a la pregunta del periodista del prestigioso diario francés sobre la existencia de presos políticos que no los había en Marruecos.

Esta contradicción de imágenes estalló con la publicación del libro de Gilles Perrault *Nuestro amigo el rey*, que desenmascaró lo que Hassan II llamaba su “jardín secreto” y que encerraba buena parte de los principales horrores cometidos durante su reinado⁸. Pocas veces un libro ha provocado crisis políticas como la que motivó éste, redactado a partir de una investigación llevada a cabo por familiares de presos políticos. A pesar de las misiones orquestadas para contrarrestar la mala imagen difundida por esta publicación -de las que formó parte el citado Abdellah Laroui, que da cuenta de ellas en su libro *Marruecos y Hassan II*⁹- y de las páginas compradas en diarios internacionales de máxima tirada (entre otros, el diario *El País*) para dar difusión a una declaración del Primer Ministro, Karim Lamrani, negando las violaciones de los derechos humanos, el soberano acabó entendiendo que el mejor método para lavar la imagen negativa de su país era el reconocimiento de los hechos, creando un Consejo Consultivo de Derechos Humanos y entrando en negociaciones con su oposición, coaligada desde mayo de 1992 en una *Kutla democrática*, instancia común que reunió a cinco formaciones políticas¹⁰, de cara a introducir cambios en la constitución.

Por primera vez la oposición va a participar, aunque indirectamente, en la elaboración de una nueva constitución, presentando al soberano un memorandum con propuestas de modificación del texto constitucional que “estableciera los fundamentos del Estado de derecho, reforzara el poder de la ley y asegurara la democratización y modernización de los mecanismos del Estado a todos los niveles”¹¹. La novedad estribaba también en que la propuesta iba avalada por la *Kutla Dimuqratiyya* o Bloque Democrático, la oposición unida por primera vez desde los años de excepción. Pero de nuevo la redacción de la nueva constitución corrió a cargo de una comisión real, evitándose una vez más la discusión pública del texto.

⁸ La expresión “jardín secreto” la usó el monarca marroquí en la TV francesa en respuesta a una pregunta sobre la desaparición de la familia Ufkir en 1972. Laura Feliu la usó en el título de su tesis doctoral sobre los derechos humanos en Marruecos, convertida en el libro *El jardín secreto. Los defensores de los derechos humanos en Marruecos*, Ediciones La Catarata-IUDC, Madrid 2004.

⁹ *Marruecos y Hassan II*, capítulo 12.

¹⁰ Partidos del Istiqlal, USFP (socialista, heredera de la vieja UNFP), del Progreso y del Socialismo (PPS), ex comunista, Organización de Acción Democrática y Popular (OADP) y UNFP, reliquia del pasado mantenida gracias al prestigio de su líder, el antiguo Jefe del Gobierno entre 1958 y 1960.

¹¹ Véase documento en *L'Opinion*, 27 de mayo de 1992.

Ofrecía éste algunas novedades que liberalizaban tímidamente el sistema. En el preámbulo se reafirmaba “su vinculación a los Derechos Humanos tal y como son universalmente reconocidos”, se reforzaban mínimamente los poderes de la Cámara de Representantes (que seguía siendo elegida en un tercio de sus miembros de manera indirecta y con representación corporativa, como en el texto de 1972), se ponía parcialmente de relieve la figura del Primer Ministro, con capacidad de proponer al monarca los miembros de su gabinete y la obligación de ser investido parlamentariamente tras un debate sobre su programa, y se creaban órganos como el Consejo Constitucional y el Consejo Económico y Social (que no fue designado hasta marzo de 2011, en vísperas del discurso real del 9 de ese mes en el que se dio luz verde a la modificación de la constitución, 19 años después), apareciendo las regiones como una colectividad local más, junto con las prefecturas, provincias y municipios.

Se buscaba, al parecer, con este reconocimiento de las regiones como actores locales, instituir un camino para encauzar una futura salida a una de las cuestiones más enroscadas de la vida política marroquí, la del Sáhara Occidental¹². Aunque, como se verá, la ley de regionalización que unos años más tarde se promulgó estuvo lejos de abrir dicho camino, los ensayos en esta dirección fueron seguidos por el heredero de Hassan II, su hijo Mohamed VI, que en 2010 relanzó la idea, creando una Comisión Consultiva de la Regionalización, cuyos trabajos se presentaron coincidiendo con el anuncio del cambio constitucional.

La oposición, mayoritariamente, estimó que el texto, sometido a referéndum en septiembre de 1992, no recogía la mayoría de las aspiraciones expresadas en el memorándum. Pero la *Kutla* no reaccionó adoptando una posición común, al desmarcarse uno de sus componentes, el PPS, del Bloque. Mientras los demás se pronunciaban por diversas formas de boicot al referéndum, el PPS solicitaba el voto afirmativo¹³. La consulta acabó siendo un plebiscito con unos resultados escasamente creíbles, con un 97,3 % de participación y un 99,96 % de *síes*. Las fuerzas de la oposición denunciaron las “prácticas del pasado” y

¹² Véase el epígrafe “Ronda de negociaciones frustradas”, en el Capítulo VIII.

¹³ La posición del PPS, aparte de los discursos de su líder Ali Yata que pueden encontrarse en el diario *Al Bayane*, especialmente en la edición del 29 de agosto de 1992, se resume en el artículo de Khalid Naciri, “Le renforcement de l’État de Droit dans la Constitution”, en la obra colectiva de Driss Basri, Michel Rousset y Georges Vedel, *Revision de la constitution marocaine (1992). Analyses et Commentaires*, Collection Edification d’un État Moderne, Imprimerie Royale, Rabat 1992, pp. 97-104. Un balance oficialista del constitucionalismo marroquí hasta la fecha se encuentra en Driss Basri, Michel Rousset y Georges Vedel (Eds.), *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, Tome 78, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1993.

deploraron que la manipulación del escrutinio no ayudara a mejorar la negativa imagen exterior del país. Pero acataron una vez más el orden que estatúa la constitución, aceptando la participación en los procesos electorales que se llevaron a cabo para renovar las instituciones. Un repliegue táctico, sin duda, en espera de que se concretase la propuesta real de una alternancia política auspiciada por el monarca para preparar una sucesión tranquila, buscando el respaldo de una oposición a la que el rey quería, a toda costa, asociar al gobierno.

Esta operación tardó todavía cinco años en ponerse en práctica, permitiendo a la oposición plantear una vez más la necesidad de efectuar nuevos cambios constitucionales y negociar las condiciones de la alternancia política, con la interferencia casi permanente del Ministro del Interior, Driss Basri, que era la cara visible de los sectores inmovilistas.

Driss Basri encarnó durante veinte años (1979-1999) la figura del “ministro primero” descrita por Abdallah Laroui en el Anexo ya citado, superpuesto a un Primer ministro “de personalidad débil” y que “desde su despacho del Ministerio del Interior, supervisa cualquier acción gubernamental, especialmente de los ministerios más sensibles como el de Justicia, Asuntos Exteriores, Ordenación del Territorio, Información, Asuntos Religiosos”¹⁴. La oposición, consciente de los superpoderes de Basri, hizo lo imposible para convencer a Hassan II de la incompatibilidad de una figura así con la idea de la alternancia, acabando sin embargo por claudicar, tras expresar el rey su identificación plena con su valido.

Como en 1992, la *Kutla* elaboró y presentó al monarca en abril de 1996, en respuesta al discurso del rey de 20 de agosto de 1995 en que el que sugirió una nueva reforma de la constitución, un nuevo memorándum con sus reivindicaciones. Mucho más contundente que el elevado en 1992, proponía en el plano de las reformas constitucionales hacer mención expresa de la igualdad de derechos “civiles, económicos, sociales y religiosos” de la mujer y el hombre, de la prohibición de la tortura y tratamientos violentos, inhumanos o degradantes, o de la primacía sobre la ley nacional de los convenios internacionales ratificados por Marruecos. Defendía también la ampliación de las prerrogativas de la Cámara de representantes, cuya supremacía sobre una segunda cámara debería quedar garantizada; el reforzamiento de los poderes del primer ministro y del gobierno, con capacidad para determinar y conducir la política general del país y para nombrar los altos funcionarios; el reconocimiento de la descentralización efectiva y la transformación del papel del gobernador, como delegado del gobierno y no como agente del Ministerio del Interior, ministerio de

¹⁴ Marruecos y Hassan II, p. 281.

soberanía, directamente vinculado con Palacio. En el plano de las reformas políticas imprescindibles para que las constitucionales pudiesen aplicarse el memorándum preveía también, entre otras medidas, el recorte del hipertrofiado ministerio del Interior, la creación de la figura del defensor del pueblo (denominado “*médiateur*” en la versión francesa del memorándum), la conversión del Consejo económico y social en una instancia de diálogo social y económico, la actualización y modificación de la carta comunal de 1976, el voto desde los 18 años y, finalmente, la creación de una institución constitucional encargada de supervisar las elecciones para asegurar su transparencia¹⁵.

Algunas –pocas- de las medidas reclamadas fueron incorporadas parcialmente al nuevo texto: legislatura de cinco años en vez de seis; derecho de voto a los 20 años; Cámara de Representantes elegida por sufragio universal, quedando implícito que el Primer Ministro debía someterse a ella para su investidura y eventual responsabilidad. La instauración de una segunda Cámara de carácter corporativo, denominada de los Consejeros, elegida de manera indirecta a través de los consejeros municipales, de las Cámaras corporativas empresariales y de los sindicatos, amenazaba con bloquear la vida parlamentaria –no particularmente excitante- al mantener con la Cámara de Representantes una paridad formal.

Pese a los recortes a sus demandas, que apenas maquillaban el texto de la nueva constitución, la oposición concertó su voto afirmativo para el referéndum del 13 de septiembre¹⁶, con la excepción de la OADP, partido izquierdista de carácter marxista-leninista. Las instancias centrales de la USFP y del Istiqlal primero, y las ejecutivas de estos dos partidos, reunidos conjuntamente el día 5 de septiembre de 1996, no sólo anunciaron el *sí*, sino que llamaron a la movilización ciudadana para inaugurar una nueva era. Acababa así la cultura del “rechazo” practicada por los socialistas desde el referéndum de 1962, “en la esperanza de una reforma democrática global”¹⁷ aún pendiente en nuestros días, pese a la promulgación de una nueva constitución en 2011.

¹⁵ El texto del memorándum fue hecho público por los partidos de la *Kutla* en una rueda de prensa celebrada en junio de 1996 en la sede del Istiqlal, siendo publicado el texto en el diario *Libération*.

¹⁶ El resultado del referendun fue más verosímil que los anteriores, pues la participación ascendió “sólo” al 82,95 % de los inscritos.

¹⁷ *Libération*, 6 de septiembre de 1996.

La figura real: el continuismo y las falacias del “rey-ciudadano”

Los años transcurridos desde la aprobación de la constitución de 1996 en Marruecos hasta la irrupción de la “primavera árabe” revelaron las insuficiencias del texto, agrandadas por una práctica en la que la antigua oposición convertida en gobierno ha tenido una gran responsabilidad, pues no ha sabido desarrollar ni aprovechar las relativas posibilidades democráticas que ofrecía la constitución de 1996.

La muerte de Hassan II en julio de 1999 brindó la oportunidad de que el nuevo monarca, Mohamed VI, fuera cediendo prerrogativas en favor del gobierno y del Parlamento. Menos de dos meses después de su entronización el semanario crítico *Le Journal* titulaba su llamativa portada del 25 de septiembre de 1999, sobre la foto del nuevo rey practicando *jetsky*: “Monarquía y modernidad: ¿Qué instituciones para mañana?”. En páginas interiores intelectuales y políticos defendían diversos modelos de monarquía, resaltando algunos, entre otros el editorialista, el del rey Juan Carlos y su papel en la transición democrática española.

Pronto quedó claro, sin embargo, que la monarquía que concebía el rey permanecía en la tradición ejecutiva y autoritaria de su padre. El Primer ministro de la alternancia, el socialista Abderrahmán Yussufi, ratificado por Mohamed VI, no sólo no cumplió su programa, convertido en una mera declaración de principios, sino que no fue capaz de ocupar esferas de gobierno efectivo y de mostrar protagonismo alguno. Su fracaso en sacar adelante el plan de incorporación de la mujer al desarrollo, uno de los proyectos estrella, mostró el papel secundario del gobierno en la vida política marroquí y, al mismo tiempo, el peso de una oposición islamista apoyada en concurridas manifestaciones callejeras.

Tras las elecciones de 2002, el nuevo Primer ministro, Driss Jettou, fue designado por el monarca al margen del resultado de las mismas, al margen de los partidos políticos y entre los colaboradores cercanos al rey en su esfera económica privada, pues Jettou había sido gestor de la fortuna particular del rey. En la siguiente legislatura, aunque el jefe de gobierno, Abbas El Fassi, fue el líder del partido vencedor en escaños en las elecciones de 2007, tampoco destacó por sus iniciativas. Incluso cuando mediante decreto asumió competencias medioambientales atribuidas hasta entonces al ministerio del hábitat y ordenación del territorio, un dahir real le privó de ellas. Numerosos fueron en la legislatura 2007-2011 los desaires del monarca al Primer ministro.

Las dificultades encontradas para la formación del gobierno de Abdelali Benkiran, pese a haber ganado destacadamente la primatura conforme a la nueva constitución que obliga al monarca a designar al presidente del gobierno dentro del partido ganador, revelan cuán difícil resulta para el rey abandonar los reflejos de la monarquía ejecutiva en la que es el soberano quien decide. La nueva constitución de 2011 al reforzar los poderes del Presidente del gobierno crea las condiciones para el inicio de una difícil cohabitación entre el rey y el gobierno, que parece será el escenario de la nueva legislatura. De ahí que Mohamed VI se haya blindado con el nombramiento de una batería de consejeros reales entre los que ha incluido a Fouad Ali El Himma, fundador del PAM, a Taieb Fassi Fihri, antiguo ministro de Exteriores, Omar Azziman, antiguo embajador en España y presidente de la comisión de regionalización, Abdeltif Menouni, presidente de la comisión que redactó la constitución de 2011 y Yassir Zenagui, antiguo ministro de Turismo. Para algunos se trata de un auténtico gabinete *en la sombra* que competirá por el control del poder.

El propio Mohamed VI, en una entrevista publicada en 2005 por el diario *El País*, negaba que Marruecos debiera convertirse en una monarquía parlamentaria a la europea. “No hay que trasponer el modelo de las monarquías europeas –decía-. Tenemos nuestras especificidades y nuestras obligaciones que definen el camino que recorreremos en el futuro”¹⁸.

En el discurso de la fiesta del Trono de 2007, Mohamed VI definió cómo concebía las “especificidades” de la monarquía marroquí: un “Rey-ciudadano” que vela por su pueblo, tomando “la justa medida de las preocupaciones de cada mujer marroquí y cada hombre marroquí, informándose sobre el terreno de su situación”. Esa “monarquía ciudadana”, en sus palabras, es una “monarquía de carácter activo, que no se conformaría con limitarse a un concepto forzosamente reductor, ni a sus prerrogativas ejecutivas, o al órgano legislativo o a la autoridad judicial. Estas Instituciones constitucionales tienen sus competencias ejercidas sobre la base del principio de la separación de poderes distintos de la Realeza”¹⁹. Lo que ocurre es que esa “monarquía auténtica” como la define en su discurso, “sostenida por la ciudadanía para el desarrollo en el respeto de su cuádruple legitimidad religiosa, histórica,

¹⁸ *El País*, 16 de enero de 2005.

¹⁹ Ninguna diferencia con la monarquía definida por su padre. Hassan II, en su libro *El Desafío*, insistía en que, “más que nunca, el pueblo marroquí tiene necesidad de una monarquía popular, islámica y gobernante. Es por lo que en Marruecos el rey gobierna, pues el pueblo no comprendería que no lo hiciera”. Citado en Abdelatif Aghnouche, *Histoire politique du Maroc. Pouvoir, Légitimités, Institutions*, Afrique-Orient, Casablanca 1987, p. 321.

constitucional y democrática”, no tiene límites ni en su acción ni en sus competencias, de las que se deriva la delegación de poderes que se ejercerán en su nombre.

En definitiva, si los ceremoniales de su entronización dejaron constancia de los vínculos con la tradición, el curso del reinado, pese a algunos gestos o viajes en aparente ruptura con las maneras de su padre y predecesor, ha confirmado que no estaba en el ánimo de Mohamed VI cambiar los modos de gobierno. Algo totalmente contrario a lo que preconizaba su primo Muley Hicham, tercero en la línea sucesoria a la muerte de Hassan II, en las páginas de *Le Monde diplomatique* en 1996: “Si la dinastía alauí quiere durar, tendrá que cambiar la forma de gobernar”.

El mito del poder religioso del monarca

Un elemento básico, al que se hace referencia en este discurso de 2007 es el de la legitimidad religiosa. Mohamed VI se dirige a su pueblo en primer lugar, y antes que en nombre de ese “Rey-ciudadano”, en su calidad de líder religioso, “*Amir al-Muminin* (Emir de los creyentes), al que le incumbe la misión de asegurar la conducta de tu destino en virtud del pacto de la *Bey’a* (fidelidad) y de la Constitución”.

Se ha hablado mucho de ese papel de jefe religioso del monarca, consagrado en el artículo 19 de las diferentes constituciones marroquíes hasta la de 2011, atribuyéndole virtudes sin fin, entre otras la de servir de parapeto al radicalismo musulmán. Se recuerda su uso –y abuso- por Hassan II en circunstancias dramáticas, como el pulso mantenido con los diputados socialistas en 1981 cuando abandonaron el parlamento por considerar terminada la legislatura de cuatro años para la que habían sido elegidos. Hassan II forzó su retorno recurriendo a la invocación de “la voluntad de la *umma* (comunidad musulmana)” y habló de sanciones que si bien “el rey constitucional no puede estatuir al respecto, sí puede hacerlo el *Amir al-muminin*”²⁰. Un poder, pues, más allá de lo constitucional. Abdellatif Agnouché habla de una “supremacía constitucional absoluta” de este “derecho califal”, que constituye un nivel superior que no puede ser contradicho por el inferior, sometido a él, y que se limita a “un conjunto de reglas y técnicas jurídicas que permiten el juego parlamentario y que se sitúan únicamente en el nivel del gobierno y del parlamento”²¹. En momentos de un poder legislativo

²⁰ Ver la narración de los hechos en Domingo del Pino, *Marruecos entre la tradición y el modernismo*, Universidad de Granada, 1990, pp. 140-141. Domingo del Pino, corresponsal del diario *El País* en Rabat en esa época, fue testigo directo de estos acontecimientos.

²¹ Abdelatif Agnouché, *Ob.cit.*, p. 322.

vacante, como en los años de estado de excepción entre 1965 y 1970, en que la constitución se encontraba abrogada, y entre 1983, cuando finaliza el mandato parlamentario, hasta las elecciones aplazadas de septiembre de 1984, es esta atribución del soberano la que le permitió cubrir sus espaldas con el manto legitimador de ser la “sombra divina sobre la tierra”.

Lo curioso es que este atributo del monarca marroquí presentado por sus hagiógrafos y exégetas como “la expresión de nuestra ética, de nuestras especificidades, de nuestra identidad”, heredado de la historia, la religión, las tradiciones y las costumbres²², forma parte en realidad de la reinención de la tradición de la que se fue adornando Hassan II para recuperar una legitimidad en entredicho. La fórmula introducida en el artículo 19 de la primera constitución (y repetida en las sucesivas), no fue nunca usada por su padre, antiguo sultán convertido en rey, sino una sugerencia del doctor Abdelkrim Khatib²³ con el apoyo del líder istiqlaliano Allal El Fassi, que pensaron que podría ser la mejor manera de afirmar un retorno de Marruecos, tras el período colonial, al dominio de las leyes islámicas, sin advertir que terminaría por ser una carta blanca al soberano para su gobierno despótico²⁴.

Mohamed VI no ha abusado, como sí lo hizo su padre, de este atributo, pero, como hemos visto, recurre a él en sus discursos. En los primeros años de su reinado los analistas internacionales hacían referencia a él como la garantía de lo que consideraban “la excepción marroquí”, que mantenía alejado a su país del islamismo radical y del terrorismo. El 16 de mayo de 2003 se vino por los suelos este argumento. Los cinco atentados de Casablanca mostraron que Marruecos no quedaba al abrigo de esta plaga. Si bien en los años sucesivos se ha visto que el fenómeno terrorista no se extendía de manera alarmante como lo hizo en poco tiempo en la vecina Argelia a primeros de los noventa, otros atentados en marzo y abril de 2007 y más recientemente, en mayo de 2011, confirman que no hay una relación estrecha entre la jefatura religiosa y el control del terrorismo.

Entre otras razones porque no existe unanimidad en torno al liderazgo religioso del soberano. Un primer encontronazo en este terreno tuvo lugar cuando el 18 de septiembre de 2001, una semana después de los atentados a las *Torres Gemelas*, 16 ulemas (doctores de la

²² En expresión del “creador” del *hassanismo* y mayor propagandista del régimen, Ahmed Alaoui, exministro de información y director del diario oficialista Le Matin. Citado por Mohamed Tozy, *Monarchie et islam politique*, Presses Sciences Po, París 1999, p. 90 y en A. Aghnouche, *Ob.cit.*, p. 321. Edición española Monarquía e islam político en Marruecos, Edicions Bellaterra, Barcelona 2000.

²³ Futuro fundador del partido islamista PJD, incubado previamente en el MPCD liderado por Khatib.

²⁴ Recogido en M. Tozy, *Ob.cit.*, p. 91.

ley islámica) marroquíes difundieron una fetua, dictamen religioso, en el que criticaban abiertamente el alineamiento de Marruecos con los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo²⁵. Aunque los líderes de los partidos y grupos islamistas marroquíes se apresuraron a expresar su condena del terrorismo e incluso dirigentes de *al-Adl wa-l-ihsán* (Justicia y Caridad), el movimiento asociativo islamista liderado por el jeque Abdesalam Yassin, no legalizado, acudieron a una entrevista con el embajador americano en Rabat, los ulemas “disidentes”, en la más pura tradición conservadora, quisieron expresar que “apoyar a USA equivale a una apostasía”, desmarcándose del acto ecuménico celebrado en la catedral de Rabat en homenaje a las víctimas del atentado, acto en el que se leyó un comunicado del monarca y al que acudieron los representantes de todas las fuerzas políticas parlamentarias, incluidos los islamistas del PJD²⁶.

Entre los ulemas firmantes de esta fetua se encontraban diversos miembros de las ligas de los Ulemas, pese a constituir cuerpos funcionarizados. El mapa de los signatarios coincide con el mapa del arraigo del islamismo marroquí: Tánger, Salé, Tetuán, Rabat y Fez. Entre los firmantes figuraba en lugar destacado Driss Kettani, quien en una larga entrevista publicada por *Maroc Hebdo International*, declaraba tener, como ulema, la obligación de denunciar lo que no va por buen camino. Lo más llamativo de sus declaraciones era su afirmación taxativa, resaltada en la portada del semanario, de que “la única autoridad religiosa somos nosotros (los ulemas)”²⁷. Sobre la noción de *Amir al muminin*, dirá: “Es una noción mal comprendida entre nosotros, justamente por la falta de personas como Ma’daghri Alaui²⁸. El título de *Amir al muminin* quiere decir simplemente que Su Majestad el Rey tiene una autoridad moral sobre los ulemas. Quiere decir también que tiene la autoridad política de hacer aplicar la *charia* y de velar por el respeto de la religión y de los juicios que los ulemas puedan pronunciar. Tiene igualmente la prerrogativa de reunir a un consejo de ulemas para dirimir en determinados asuntos. De hecho, la única y verdadera autoridad religiosa somos nosotros, los ulemas”.

²⁵ Véase el epígrafe “La diplomacia de la tolerancia religiosa”, en el Capítulo III.

²⁶ Ver Maroc Hebdo International, n° 478 del 28 de septiembre de 2001: http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_480/html_480/soutien.html. En números sucesivos se puede seguir muy de cerca esta polémica.

²⁷ http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_483/html_483/seule.html. En la entrevista Driss Kettani habla de otras tantas fetuas publicadas por él relativas a acontecimientos como la guerra del Golfo de 1990, la situación de la enseñanza o el problema de Afganistán.

²⁸ Se trata del ministro de Asuntos Religiosos de la época, quien forzó a estar presente en el acto ecuménico motivo de la fetua al presidente de la Liga de los Ulemas de Marruecos, según Kettani.

Unas declaraciones de este género, que constituían todo un desafío a la autoridad religiosa del monarca, eran impensables en vida de Hassan II. Pero son reveladoras de toda una mentalidad que está presente en el país y que cuenta con un importante apoyo social, además de estar revestida de la legitimidad y el aura que le da la religión tradicional. En sus declaraciones a *Maroc Hebdo International* Driss Kettani llegaba a afirmar que “la noción de diálogo entre las tres religiones monoteístas es una idea sionista. Nuestra religión en su universalidad, como queda explícitamente dicho en el Corán y en el Hadiz, ha venido a reemplazar las leyes religiosas que habían sido válidas para ciertas comunidades bien precisas en un momento preciso”.

La enorme distancia que revelan estas declaraciones de lo que en Europa es políticamente aceptable –y no digamos políticamente correcto- evidencia la dificultad que supone para el sistema político navegar entre visiones tan alejadas entre sí. Es lo que quizás justifica para el monarca el mantenimiento de este atributo religioso que también es contestado desde el movimiento asociativo *al-Adl wa-l-Ihsán*. El jeque Yassin no reconoce el papel de *Amir al muminin* que atribuye la constitución al monarca. Con su visión entre el sufismo y el mahdismo²⁹, Yassin rechaza el liderazgo de la monarquía Alauí por considerar que el sistema monárquico es una desviación de la ley islámica al no estar construido sobre el consentimiento libre, mutuo y condicional entre gobernantes y gobernados sobre la base de una verdadera *chura* (consulta) y una verdadera *bay’a* entendida como pacto mutuo. La reticencia del poder marroquí a reconocer al movimiento de Yassin obedece a esta visión que lo deja fuera del sistema.

El discurso conmemorativo de los once años de accesión al trono de Mohamed VI, pronunciado el 30 de julio de 2010, insiste en este papel de líder religioso: “La unidad nacional, territorial e identitaria forma el zócalo inmutable de estas constantes, al mismo título que los valores sagrados de la nación de la que somos el Garante en Nuestra calidad de *Amir al muminin*. Estos valores son intrínsecos a nuestra fe islámica tolerante, que se distingue por sus especificidades marroquíes y se apoya en el rito sunní malikí. Preconizan el respeto mutuo entre las religiones celestes e incitan a la apertura a las otras civilizaciones”.

Sin embargo, nada más contradictorio que estas declaraciones con las invectivas contra el desarrollo de corrientes chiíes, muy minoritarias en el país, que llevaron a la ruptura de

²⁹ Ver Saïd Lakhal, *Abdessalam Yassin ou... la hantise du mahdisme. Les idlamistes et le pouvoir*, Publicaciones de Al Ahdath al-Magribiya, Casablanca 2004. Más riguroso en el análisis del movimiento es el libro de Mohsine Elahmadi, *Le mouvement yassiniste*, Ittissalat Sabou, Mohammedia 2006.

relaciones con Irán en marzo de 2009 y con las expulsiones en 2010 de más de un centenar de extranjeros cristianos, evangélicos en su mayoría aunque también algún católico, acusados de proselitismo religioso.

Del temor y la admiración a la desacralización del Trono

Es cierto que la “sacralización” de que era objeto la figura real en la era de Hassan II y aún en los comienzos de Mohamed VI ha sufrido una cierta erosión en los últimos tiempos, hasta acabar suprimida del texto de la nueva constitución de 2011. No sólo desde atalayas religiosas el prestigio de Mohamed VI ha sufrido un cierto desgaste, o mejor, una cierta banalización, a pesar de la insistencia en evocar su papel de *Amir al-Muminin* en sus discursos. La sacralización de su figura por el artículo 23 de la constitución de 1996 y las sanciones impuestas a diversos periodistas por no respetarla, trámite una judicatura muy al servicio del poder, no han impedido que la imagen del monarca se “normalice” y soporte críticas de fondo.

Si en mayo de 2003 el periodista Ali Lmrabet fue condenado a cuatro años de cárcel por desacato a la figura real y atentado a la institución monárquica por publicar una caricatura juzgada irreverente en su revista *Douman*, en julio de 2008 el director del semanario *Tel Quel* Ahmed Benchemsi se atrevió a juzgar como “humillantes” las prolongadas ausencias del monarca que dejaban el país a la deriva³⁰, sin que sufriera sanción alguna. Críticas de este tipo son cada vez más frecuentes en Marruecos y se dejan pasar sin interponer querella alguna.

Sin embargo, la arbitrariedad sigue siendo la norma: una simple broma en una radio, una caricatura alusiva en la prensa referida a la familia real, pueden provocar interrogatorios policiales, enjuiciamientos y hasta condenas³¹. La prensa ha adquirido el derecho a ejercer lo que podría denominarse un “culto crítico a la personalidad” del monarca que oscila entre la mitificación y la frivolidad, con el riesgo de rozar unas líneas rojas que pueden costarle caro. Con motivo del décimo aniversario de su reinado, una revista crítica como la citada *Tel Quel* dedicó en junio-julio de 2009 cuatro monográficos a la personalidad del rey en sus diversas facetas: “Le roi cool” (nº 380), “Le chef absolu” (nº 381), “Le businessman” (nº 382) y “Le

³⁰ Editorial “Questions legittimes” en *Tel Quel* del 5 de julio de 2008.

³¹ Ejemplos recientes: la suspensión de Radio Mars por emitir el comentario en broma del cineasta Hicham Ayouch indicando que su sueño sería llegar a ser “presidente de la república de Marruecos”; el cierre del diario *El Khabar l Youm* por publicar una caricatura del primo del rey que costó además condenas al caricaturista Khalid Gueddar y al director del diario Toufik Bouachrine.

premier imam” (nº 383)³². Como colofón, en el número especial de agosto 384-386 se publicaron los resultados de una encuesta sobre la figura real. Pese a que los resultados daban más bien una imagen favorable del reinado de Mohamed VI, 100.000 ejemplares de la revista y de la arabófona *Nichan*, de la misma editora, fueron secuestrados y destruidos por orden del Ministerio del Interior. La razón expresa: la prohibición de someter a evaluación la figura del rey. Otras razones posibles: el hecho de que se hizo pública conjuntamente con el diario francés *Le Monde*, lo que suponía un cierto aval internacional a unas revistas críticas e independientes como *Tel Quel* y *Nichan*.

La imagen real ha venido siempre en Marruecos ligada al término *hayba*, actitud de temor reverencial que provoca el poder ante sus súbditos. Un temor que es a la vez admiración, como señala Mohamed Ennaji en su libro *Le sujet et le mamelouk*³³: “El misterio que rodea al rey en las representaciones, el protocolo de corte al que se somete el visitante, participan en la inoculación de la *hayba* en los espíritus”. Desde la subida al trono de Mohamed VI se habla mucho de la supresión de los excesos en el protocolo y en el boato que rodea a la figura real: teatralización de los desplazamientos del rey y de su corte³⁴, escenificación de la ceremonia de la *bay’a* anual, incluido el besamanos, para muchos trasnochado e incluso humillante³⁵. Pero hay factores ligados al miedo supersticioso de que con la desaparición de esa teatralización se desmitifique del todo una figura que sigue siendo la clave de bóveda de todo el sistema, que dificultan o impiden su eliminación.

La reforma de la constitución, sobre todo en lo que concierne al papel de la figura real, ha entrado también dentro de este miedo reverencial. De ahí que no haya figurado entre las prioridades de la acción de la mayoría de las fuerzas políticas, debilitadas por sus tensiones internas, por sus relaciones ambiguas con el *Majzén* (el aparato administrativo encabezado por Palacio y encuadrado por el Ministerio del Interior, aunque también un entramado económico ligado a la familia real) y por su descrédito generalizado ante la opinión pública.

Tan sólo partidos como el de la Justicia y del Desarrollo, islamista, han expresado a través de alguno de sus dirigentes, la necesidad de tocar este punto del texto constitucional.

³² Pueden encontrarse on-line en la web de la revista;
http://www.telquel-online.com/380/index_380.shtml

³³ Subtitulado “Esclavage, pouvoir et religion dans le monde arabe”, Fayard, Mille et Nuit, París 2007, p. 183.

³⁴ La revista *Tel Quel* dedicó un especial a este tema en su número 400.

³⁵ Abdallah Laroui incluye el besamanos entre las “particularidades marroquíes”. Ve en él una “remanencia semichii inserta en todo el jerifismo” (*Ob.cit.*, p. 284), “un acto misterioso (...) envuelto en la oscuridad de lo no dicho”.

Mustapha Ramid declaró a la revista *Le Journal* en mayo de 2003, poco antes de los atentados de Casablanca, que “la institución monárquica no debe implicarse en la gestión cotidiana de los asuntos del Estado (...) y deberá limitarse a un papel de árbitro, sin asumir la responsabilidad de los fracasos o éxitos de un gobierno”. En la misma entrevista anunció que su partido estudiaba una propuesta de modificación constitucional, de la que no volvió a hablarse más tarde³⁶. Por su parte, el dirigente del Partido Socialista Unificado, Mohamed Sassi, exdirigente de las juventudes de la USFP, no cesó nunca de reclamar, como han hecho otros partidos de extrema izquierda, una monarquía parlamentaria en consonancia con las de los países europeos. Pero han sido voces minoritarias en el concierto nacional hasta las manifestaciones del movimiento del “20 de febrero” que pusieron de moda la reclamación de la desacralización de la monarquía y de su parlamentarización, en la que el rey reine pero no gobierne. Los principales partidos no presionaron en absoluto para que la nueva constitución, redactada entre marzo y junio de 2011 por una comisión designada por el rey, fuera en esa dirección.

Los negocios de la monarquía

Una referencia especial debe hacerse a la imbricación entre negocios y política en Marruecos. Se ha mencionado que la revista *Tel Quel* dedicó uno de los cuatro monográficos con motivo del décimo aniversario de la entronización de Mohamed VI a su faceta de “primer businessman” del país. Sin duda esta faceta del monarca no es ajena a la dificultad del cambio en Marruecos. En vísperas de la ascensión al trono de Mohamed VI, uno de los mejores conocedores de la vida política en Marruecos, Rémy Leveau, señalaba que uno de los elementos imprescindibles para el cambio en Marruecos era que se llevase a término “la separación nítida y la clarificación de las relaciones económicas y financieras entre la monarquía y el Estado”, terreno en el que quedaban entonces múltiples “zonas de sombra”³⁷.

Si esto era así en 1996, quince años después la imbricación de la familia real en los negocios del país es aún mucho más profunda. Apenas el 1 de marzo de 2012 se ha puesto a la venta el libro de Éric Laurent y Catherine Graciet sugerentemente titulado *Le roi prédateur*.

³⁶ “M. Ramid: Les autorités veulent inhiber notre progression”, *Le Journal hebdomadaire*, 3-9 de mayo de 2003. Unos meses más tarde, en octubre, Ramid fue forzado a dimitir de su puesto de jefe de su grupo parlamentario por encarnar la posición más politizada, dura y conservadora del PJD, lo que muestra la capacidad de injerencia del poder en la vida de los partidos marroquíes. Véase *Le Journal hebdomadaire*, 5-31 de octubre de 2003.

³⁷ Ver Rémy Leveau y Mounia Bennani-Chraïbi, “Maroc 1996; Institutions, Économie, Société», en *Acteurs et espaces politiques au Maroc et en Turquie*, Les Travaux du Centre Marc Bloch, Cahier 8, Noviembre 1996. Citado en B. López, *Marruecos en trance*, Madrid 2000, p. 130.

*Main basse sur le Maroc*³⁸. Ha habido, eso sí, reestructuración del holding real, SIGER (anagrama de “Regis”, rey en latín) que Mohamed VI heredó, algo en lo que desempeñó un papel no despreciable Driss Jettou desde su nombramiento como administrador de Omnium Nord Africain (ONA) en 2000, lo que le valió ser designado Primer Ministro entre 2002 y 2007. SIGER, bajo la dirección de Hassan Bouhemmou, hombre de confianza del secretario particular del rey, Mounir Majidi³⁹, es el resultado de la fusión a principios de 2010 de ONA y SNI (Société Nationale d’Investissement) que, con sus empresas filiales, totalizaban en 2009 160.000 millones de dirhams, lo que suponía el control de un 30 % del capital global en la Bolsa de Casablanca. La retirada de la Bolsa de ambos holdings en marzo de 2010, aunque no de sus filiales, implicó, a juicio del director de la revista *Tel Quel*, una mayor opacidad para los negocios reales.

Según la revista *Forbes* la monarquía marroquí en la séptima más rica del mundo. SIGER realiza el equivalente del 6 % del PIB de Marruecos, “casi tanto como todo el sector financiero nacional (6’3%), la construcción y obras públicas (6,2%) y mucho más que los transportes (3,9%) y aún el agua y la electricidad (2,6%)”⁴⁰. Esta colusión de negocios y política fue también uno de los *leit motiv* de las protestas ciudadanas en 2011, llegando hasta reclamar al monarca el alejamiento de figuras como el secretario real, Majidi, y de Fouad Ali El Himma, citados en cables de la embajada americana hechos públicos por *Wikileaks* como los hombres clave de la corrupción en Marruecos.

A la muerte de Hassan II, uno de los principales enemigos públicos del régimen, el jeque Abdesalam Yassin, que llevaba numerosos años en arresto domiciliario, publicó una de sus famosas cartas abiertas al soberano, la primera dirigida a Mohamed VI, que al poco de ser entronizado empezó a ser conocido por la prensa como “el rey de los pobres”, en la que le recomendaba y pedía, si quería afirmar una nueva legitimidad, un “gesto fundador” poniendo su fortuna al servicio del pueblo. Yassin fue liberado por el nuevo rey en el año 2000, permitiéndole vivir desde entonces en una relativa libertad en su residencia de Salé, si bien el movimiento que encabeza, el islamista Justicia y Caridad (*al Adl wa-l-islah*) sigue sin ser legalizado. Desde luego la sugerencia de repartir su fortuna no se ha cumplido. Pero más allá

³⁸ Éric Laurent y Catherine Graciet, *Le roi prédateur. Main basse sur le Maroc*, Le Seuil, París, 2012, 216 pp.

³⁹

Ver

<http://www.elpais.com/articulo/economia/global/turismo/empuja/Marruecos/elpepueconeg/20100606elpnegeco/1/Tes>

⁴⁰ http://www.telquel-online.com/382/images/businessman_382.pdf

de gestos exorbitantes como este, hay algo en el predominio de la fortuna real sobre la vida económica marroquí que pervierte el libre juego del mercado, ya que la influencia de su principal propietario desequilibra dicho juego, dificulta o interfiere la inversión exterior y, por supuesto, contribuye a distorsionar el funcionamiento de una justicia venal que no ofrece garantías suficientes para los inversores extranjeros.

La marginalidad de los partidos políticos

Se ha dicho más arriba que el sistema político marroquí deja fuera de juego a los que deberían ser sus principales protagonistas, los partidos políticos. Curiosa paradoja en un país cuya constitución, ya desde su primer texto de 1962, en su artículo 3, expresa taxativamente que “no puede haber partido único”. Pero lejos de ser una incitación al pluripartidismo por respeto de la libre expresión de opiniones y visiones diferentes, aquel precepto fue, en su día, una cláusula para proteger el poder de la Monarquía y frenar la voracidad de partidos como el del Istiqlal o la Unión Nacional de Fuerzas Populares –desgajado del anterior con ayuda de ayuda de Palacio- que aspiraban, en plena moda de los partidos únicos, no sólo en el bloque socialista, sino en todo el mundo árabe, a acaparar el poder. Este artículo, conocido como “cláusula Guedira” por el nombre del ministro, Ahmed Réda Guedira, que la introdujo en el texto constitucional, permite convertir al soberano en árbitro de los distintos segmentos de la sociedad, “opuestos y equilibrados por tensiones y conflictos”, pero a condición de que ninguno de estos pueda ostentar verdaderas parcelas de poder⁴¹.

No cabe ahora hacer la historia de las relaciones entre la monarquía y los partidos. El Palacio, a través de su poderoso ministerio del Interior, ha logrado fragmentar y hasta romper a los grupos poderosos, como hizo en 1958 con el partido del Istiqlal, artífice de la independencia, apoyando a su ala izquierda a la que se aupó incluso al gobierno, exacerbando las tensiones internas en el partido. Ese ala izquierda formó poco después la Unión Nacional de Fuerzas Populares. El gran periodista y cronista de las liberaciones del *Tercer Mundo*, Jean Lacouture, corresponsal de *Le Monde* en Rabat en la época, se preguntó entonces si constituir un gobierno de izquierda por parte de Mohamed V en 1958, tras la violenta revuelta rifeña, fue “una simple operación táctica al pretender usar a la izquierda en una situación difícil, para quebrarla sobre los arrecifes de la disidencia rural” o una sorprendente y extraña “conversión

⁴¹ Ver John Waterbury, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, PUF, París 1975, p. 170.

del trono cherifiano al socialismo”⁴². Naturalmente se trató de una operación maquiavélica para quebrar al partido del Istiqlal, partido al que ya el Palacio había opuesto otra formación de carácter rural y con arraigos en el mundo beréber como fue el Movimiento Popular (MP), creado en 1957 por Mahyubi Ahardan y el Doctor Khatib.

En otros casos Palacio ha promovido una suerte de *partido del rey*. La primera vez fue creando una coalición como la liderada por Ahmed Réda Guedira, ministro del Interior e integrada en torno al MP y a otros grupos o individuos pro-monárquicos, denominada Frente para la Defensa de las Instituciones Constitucionales (FDIC), formada para vencer al Istiqlal y a la UNFP en las primeras elecciones legislativas de 1963. No logró sin embargo su objetivo, pues empató frente a estas dos formaciones políticas, provocándose una legislatura difícil que acabó con la suspensión de la vida parlamentaria y de la constitución y el establecimiento del estado de excepción en 1965.

Igualmente fue una experiencia de creación de un partido oficialista la que protagonizó el primer ministro Ahmed Osman en 1977, constituyendo el Reagrupamiento Nacional de los Independientes (RNI), formación política que federó a una mayoría de candidatos “independientes” elegidos al margen de los partidos con el apoyo oficial en las primeras legislativas tras la *Marcha Verde*. Aunque el RNI se consolidó años más tarde como una formación bisagra de carácter centrista, a caballo entre la oposición clásica y los sectores más conservadores, sufrió escisiones también impulsadas desde Palacio.

Otra experiencia de creación de un partido “hassanista” fue la Unión Constitucional (UC), animada por otro Primer ministro en ejercicio, Maâti Buabid, en los difíciles años del Plan de Ajuste Estructural, en 1983. En las elecciones municipales de ese año y en las legislativas de 1984 tomó la delantera a las otras fuerzas políticas. Pero tampoco este, como los anteriores engendros partisanos, logró monopolizar la escena política, caracterizada, como ya se señaló más arriba, por una multiplicidad de formaciones opuestas todas entre sí y con tentaciones escisionistas en su seno que han terminado por producir un diversificado espectro en el que ninguna fuerza supera el 10 % de los votantes ni el 3,2 % del censo electoral. Esto ha sido así hasta la irrupción con fuerza del PJD en las legislativas de 2011 tras la aprobación de la nueva constitución, en que se hizo con el 23 % de los votos válidos. De una última operación de creación desde arriba de un partido oficialista, ya en la “era de Mohamed VI”, el

⁴² *Le Monde*, 26 de diciembre de 1958. Jean Lacouture y su esposa Simone, serían autores en 1958 de un libro sobre los años de la independencia marroquí, *Le Maroc à l'épreuve*, Eds. du Seuil.

Partido de la Autenticidad y de la Modernidad, creado por un íntimo del rey, Fuad Alí El Himma, antiguo viceministro del Interior, se hablará más tarde.

De crisis endémica se puede calificar la que padecen los partidos políticos en Marruecos. Desde el estado de excepción de 1965-1970 los partidos que integraban el llamado Movimiento Nacional, fundamentalmente el Istiqlal y la UNFP, no han logrado tener un papel decisivo en la vida política en el país. De hecho el estado de excepción fue el medio utilizado por Hassan II para reducir su influencia, de un lado cerrando puertas a su participación (la constitución de 1970 redujo la cuota de los partidos a un tercio de la Cámara única, dejando el resto para una representación corporativa e indirecta, y la de 1972, aunque aumentó algo su porcentaje, lo mantuvo limitado) y, de otro, cooptando a líderes importantes de los partidos, atrayéndolos a la órbita de Palacio, técnica que se ha convertido en habitual hasta la actualidad, si bien en los años de Hassan II se hacía a través del todopoderoso ministro del Interior, Driss Basri.

Tras unos años de ostracismo, deteriorada la institución monárquica por la corrupción y los dos golpes de estado, Hassan II necesitó recurrir a los partidos para relegitimarse. Usó a las fuerzas políticas más significativas, instaladas en la oposición, para explicar internacionalmente en las principales cancillerías la recuperación del Sáhara como una cuestión nacional. Legalizó a partidos de izquierda como el comunista (PPS) o la Unión Socialista (USFP, escindida de la UNFP) a cambio de su apoyo en el tema sahariano y de unas prometidas libertades cívicas. Pero no les concedió un papel efectivo y, menos aún, protagonista. Las elecciones municipales de noviembre de 1976, que debieron ser unas elecciones fundacionales tras la *Marcha Verde* y la nueva era que la propaganda oficial pregonaba, se montaron *contra* los partidos en el marco de una maniobra de fabricación de una mayoría real en la que éstos figuraban como comparsas. El diario oficialista *Le Matin du Sahara* titulaba de manera triunfalista al día siguiente de las elecciones, el 14 de noviembre: “Inmenso éxito de los independientes y declive de los partidos políticos”. Unos meses más tarde, en junio de 1977, se volvió a repetir la operación de descrédito de los partidos creando, tras un nuevo éxito de los independientes, un partido realista, el Reagrupamiento Nacional de los Independientes, al que ya hemos hecho referencia.

Desde entonces, los partidos han seguido desempeñando un papel secundario. Tan sólo mejoraron sus expectativas con la creación en mayo de 1992 de la *Kutla* democrática. Esta coalición, que en su manifiesto fundacional reclamó una reforma constitucional que

“estableciera los fundamentos de un Estado de derecho, reforzara el poder de la ley y asegurara la democratización y modernización de los mecanismos del Estado a todos los niveles”, no logró sin embargo la Constitución a que aspiraba ni, tampoco, asumir un papel central en el juego político. Funcionando como una coalición heterogénea, que no supo mantener su unidad a la hora de las negociaciones con Palacio, enfrentados en su seno los dos grandes partidos históricos por el protagonismo y liderazgo, con lo que el monarca supo jugar bien, reducido su peso electoral a un tercio del Parlamento, la *Kutla* quedó como un mero colchón protector para asegurar la sucesión al Trono desde el gobierno de la alternancia al que fue ascendida por Hassan II. No obstante, su gestión en dicho gobierno, en alianza con otros grupos como el RNI, ha servido para racionalizar los aspectos macro de la economía.

La Ley de partidos y la reestructuración del campo político

En el nuevo reino de Mohamed VI la crisis endémica que sufren los principales partidos ha sido percibida como un elemento decisivo en la parálisis de la vida política. Y, sin embargo, no es sino un síntoma de la marginalidad que sufren en el sistema, que les impide renovarse, prestigiarse públicamente, recuperarse de esa imagen de debilidad y sumisión al poder que se han ido labrando.

Esa percepción, que convierte a los partidos en chivos expiatorios de la crisis política que vive el país, es la que llevó al monarca a sugerir la necesidad de una Ley de partidos políticos en varios discursos reales. Como ya definiera André Baldous en 1979, todo proceso político sigue comenzando en el Marruecos de hoy con un discurso real⁴³. Mohamed VI se refirió ya a dicha Ley en las sesiones de apertura del Parlamento en octubre de 2000 y 2001. La desafección mostrada hacia los partidos por el electorado en las legislativas de septiembre de 2002 replanteó la utilidad de dicha ley, a la que el rey se refirió de nuevo en los discursos del Trono de 30 de julio del 2003 y de 2004. Por último, en la apertura del Parlamento en octubre del 2004 el monarca se congratulaba de que al fin se iba a proceder a debatir dicha ley.

La Ley, promulgada finalmente en febrero de 2006, era muy ordenancista en cuanto a las condiciones para constituir un partido, pretendiendo asegurar una representatividad de carácter nacional, ya que los 300 miembros fundadores (inicialmente se había fijado el número en 1000) deberían pertenecer a más de la mitad de las 16 regiones marroquíes, en

⁴³ “La réforme communale au Maroc”, en Jean Leca y otros, *Développements politiques au Maghreb*, CNRS, París 1979, p. 283.

cada una de las cuales no podría haber menos del 5 %. Uno de los objetivos de la ley era promover la concentración del excesivamente atomizado espectro político. De ahí la enorme cantidad de trabas administrativas que se exigían para la validación de una formación. Las diferentes corrientes políticas de izquierda minoritarias expresaron su desacuerdo con lo que consideraron una ley creada para “domesticar el ambiente político y matar toda acción contestataria”.

Por otra parte la ley establecía en su artículo 4º unas líneas rojas que ningún partido debía sobrepasar. Así, se prohibía su constitución “sobre una base religiosa, lingüística, étnica o regional”. Sugerente, pues desde 1997 existía un partido de corte islamista, aunque en sus estatutos no se define como tal. Paradójico también porque desde la accesión al trono del nuevo soberano las reivindicaciones de los movimientos bereberes (*amazigs*) han cobrado importancia creciente en la vida asociativa, llegando a insinuarse que el poder alentaba estas reivindicaciones para frenar el desarrollo de las corrientes islamistas. Por último, no menos paradójica la prohibición de partidos de carácter regional, pues desde muchos años atrás se viene promoviendo una descentralización que pasa, en teoría, por un mayor protagonismo de la región, con miras a encontrar una salida al problema del Sáhara. La prohibición de partidos regionales es matar en el huevo toda posibilidad de una autonomía efectiva para el Sáhara.

La ley fijaba también unas normas de funcionamiento democrático de los partidos: reglas para la organización de congresos periódicos, para la deliberación democrática, para la transparencia en su financiación, incluida una subvención del Estado en función de su representatividad parlamentaria. Pero no era el poder judicial el que podía suspender a o prohibir los partidos políticos, sino el Ministerio del Interior, según regula el artículo 42, primero del título V dedicado expresamente a una extensa batería de “Sanciones”.

Los partidos ya existentes gozaban de un plazo de dos años para acomodarse a la nueva ley, debiendo celebrar en ese plazo sus congresos respectivos, tras de los cuales se haría partícipe al Ministerio del Interior de los nombres y documentos de identidad de los congresistas, así como los textos aprobados en la sesión.

LISTA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS MARROQUÍES PRESENTES EN
LAS ELECCIONES DEL 25 DE NOVIEMBRE 2011

Formaciones políticas que participaron en las elecciones	Secretario Gral./ Presidente	Fecha creación	Símbolo
Partido del Istiqlal (PI) حزب الا س ت ق ل ل	Abbès El Fassi	1943	Balanza
Partido Democrático de la Independencia (PDI) حزب الا س ت ق ل ل و ا ل ش و ر ي	Abdelouahed Maache	1946	Dromedario
Movimiento Popular (MP) ا ل ح ر ك ة ا ل ش ع ب ي ة	Mohand Laenser	1958	Espiga
Partido del Progreso y del Socialismo (PPS) حزب ا ل ت ق د م و ا ل ا ش ت ر ا ك ي ة	Ismaïl Alaoui	1974	Libro
Partido de la Acción (PA) حزب ا ل ع م ل	Mohamed Drissi	1974	Ojo
Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) ا ل ا ت ح ا د ا ل ا ش ت ر ا ك ي ل ل ق و ا ت ا ل ش ع ب ي ة	Abdelwahed Radi	1975	Rosa
Reagrupamiento Nacional de los Independientes (RNI) ا ل ت ج م ع ل ل ا ح ر ا ر ا ل و ط ن ي	Salahedin Mezouar	1978 1982	Paloma
Partido Democrático Nacional (PND) ا ل ح ز ب ا ل د ي م ق ر ا ط ي ا ل و ط ن ي	Abdellah Kadiri	1982 (2009)	Paraguas
Partido del Centro Social (PCS) ا ل ا ج ت م ا ع ي ا ل و س ط ح ز ب	Lahcen Madih	1983	Abeja
Unión Constitucional (UC) ا ل ا ت ح ا د ا ل د س ت و ر ي	Mohamed Abied	1991	Caballo
Partido Socialista Democrático (PSD) ا ل ح ز ب ا ل ا ش ت ر ا ك ي ا ل د ي م ق ر ا ط ي	Aïssa El Ouardighi	1996	Carromato
Frente de Fuerzas Democráticas (FFD) ا ل د ي م ق ر ا ط ي ة ا ل ق و ي ج ب ه ة	Thami El Khyari	1996	Olivo
Movimiento Democrático y Social (MDS) ا ل ح ر ك ة ا ل د ي م ق ر ا ط ي ة ا ل ا ج ت م ا ع ي ة	Mahmoud Archane	1996	Palmera
Partido de la Justicia y del Desarrollo (PJD) حزب الع د ا ل ق و ت ة ن م ي ة	Abdelilah Benkiran	1998	Lámpara

Partido Marroquí Liberal (PML) الحزب المغربي الليبرالي	Mohamed Ziane	2001	León
Partido de la Reforma y del Desarrollo (PRD) حزب الإصلاح والتنمية	Abderrahmane El Kouhen	2001	Media Luna
Partido du Congreso Nacional Ittihadî (PCNI) حزب مؤتمر الوطني الاتحادي	Abdelmajid Bouzoubaâ	2001	Navío
Partido de las Fuerzas Ciudadanas (PFC) المواطنة والقوات	Abderrahim Lahjouji	2001	Casa
Partido de la Renovación y de la Equidad (PRE) حزب التجديد والانسجام	Chakib Achehbar	2002	Manzana
Partido Al Ahd Democrático (AHD) حزب العهد الديمقراطي	Najib El Ouazzani	2002 (2009)	Minibus
Partido del Medio Ambiente y del Desarrollo Durable (PEDD) بحر البيئة والتنمية المستدامة	Ahmed Alami	2002 (2009)	Ciervo
Partido Trabajador (PT) الحزب العمالي	Abdelkrim Benatiq	2002	Mano en mano
Partido del Renacimiento y de la Virtud حزب النهضة والفضيلة	Mohamed Khalidi	2002	Sol
Partido Unidad y Democracia (PUD) حزب الاتحاد الديمقراطي		2008	Grifo
Partido Autenticidad y Modernidad (PAM) حزب الأصالة والمعاصرة	Momahed Cheij Biadillah	2008	Tractor
Formaciones políticas no concurrentes			
Partido de Vanguardia Democrática Socialista (PADS) حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي	Ahmed Benjelloun	1983	
Partido Socialista Unificado (PSU) الحزب الاشتراكي الموحد	Mohamed Moujahid	2005	
Ennahj Addimokrati(Vía Democrática)/ No reconocido	Abdallah El Herri	2001	

FUENTE: http://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_partis_politiques_au_Maroc

No se puede decir que la Ley de partidos políticos haya reportado aires nuevos al panorama político de Marruecos. Algunos grupos han procedido a unificaciones según preveía el artículo 20 de la Ley, como fue el caso del Partido Socialista Demócrata (PSD), fundido en la USFP en diciembre de 2005, en vísperas de la promulgación de la Ley. También los partidos escindidos del Movimiento Popular (MP), a saber, el Movimiento Nacional Popular (MNP) y la Unión Democrática (UD,) lograron reunificarse bajo la presidencia de su viejo fundador, Mahyubi Ahardan, bajo las históricas siglas MP. En la extrema izquierda se produjo la unificación de algunos grupúsculos con el partido de la Izquierda Socialista Unificada, dando lugar al Partido Socialista Unificado (PSU). Todos estos movimientos se efectuaron antes de las elecciones de septiembre de 2007 pensando en que tendrían efectos positivos sobre el electorado, reforzando el voto a las nuevas formaciones. Sin embargo, ni estos procesos ni las alianzas coyunturales entre algunas fuerzas políticas de cara a las legislativas (alianza electoral del PND con el Partido al Ahd) tuvieron efecto alguno, ya que las elecciones mostraron más que las crisis en sí de los partidos, la crisis del sistema. Todas las fuerzas políticas sufrieron un notable descenso en sus votos y la participación cayó de un 52 % al 37 %.

Un observador objetivo de la realidad marroquí, Abdelali Benameur, miembro fundador de la Asociación *Alternatives*, que preside desde hace unos años el Consejo de la Competencia, efectuaba en una entrevista en el diario *Aujourd'hui le Maroc* de 22 de junio de 2007 una clasificación del campo político marroquí en dos grandes corrientes: la “socio-liberal”, en la que incluía a partidos de izquierda como la USFP, el PPS, el PSU y otros movimientos de la izquierda radical, y la “conservadora-religiosa”, que, a su juicio, reunía a la gran mayoría del país, dividida a su vez en dos ramas, la democrática integrada por el Partido del Istiqlal y otra, sin una definición clara, representada por el PJD, con una visión, según la expresión de Benameur, “desgraciadamente atada al Estado islamista”, sin atreverse a reconocer el Islam como mero referencial en términos de valores y sin aceptar plenamente las reglas de la alternancia política con el reconocimiento de los diversos actores. Las elecciones de 2011 que dieron la victoria al PJD mostraron que la divisoria trazada por Benameur era lógica, formando coalición el PJD con el Istiqlal. Pero la izquierda quedó desdibujada sobre todo con la separación de socialistas (USFP) y excomunistas (PPS) al integrarse estos últimos en la coalición gubernamental. Evidente fue la existencia de una corriente liberal, encarnada por el PAM y el RNI, que quiso consolidarse en una extraña alianza denominada G8 que

incluía al MP y UC y a cuatro grupúsculos de amplio espectro que iban desde el laborismo hasta el islamismo moderado. También esta corriente quedó resquebrajada al integrarse dos de los partidos, el MP y la UC en la coalición gubernamental.

Pero el panorama político marroquí es más complejo que esas corrientes. La revista *Le journal hebdomadaire* distinguía en su número del 14-20 de julio de 2007, jugando entre el humor y la política-ficción, al menos 15 tendencias o “tribus” en que se descompondría el espectro político marroquí: “Absolutistas” de derecha e izquierda, que sostienen al poder tal y como es, “Indecisos” entre si sirve de algo o no participar en los comicios, “Islamófilos”, cercanos a las formaciones islamistas, “Comprables”, dispuestos a dar su voto al mejor pagador, “Islamófobos”, erradicadores a ultranza, “Izquierdosos nostálgicos” de maoísmos de antaño, “Decepcionados de la USFP”, “Tradi-istiqlalianos”, clases medias nostálgicas de otro tiempo, “Berbero-maníacos”, etnicistas-nacionalistas de nuevo cuño, “Radicales o fanáticos”, proclives a justificar el terrorismo, “Cofrades”, o sufíes apolíticos, “Apóstoles del Cheij”, o sufíes politizados partidarios de Yassin, “Despistados-versátiles” y “Pasotas”. Ninguna –o casi ninguna- de estas “tribus” se identifica con un único partido determinado, pero todas ellas dan idea, pese a que están definidas en clave de humor, de que no sólo el panorama político de los partidos se encuentra segmentado y atomizado, sino que quien lo está ante todo es la propia sociedad marroquí.

La emergencia de la identidad *Amazig* y su impacto en la realidad marroquí⁴⁴

El movimiento *amazig* constituye hoy en día, junto al islamismo, los dos principales animadores de la escena política del país, no sólo por la trascendencia de sus reivindicaciones, sino también por su alta ideologización, su carácter transnacional y su fuerte capacidad de movilización⁴⁵. Su presencia en la vida pública del país ha ido aumentando progresivamente, especialmente desde la década de los noventa, al mismo tiempo que ha adquirido un mayor peso dentro del panorama político del Estado y una mayor tolerancia por parte del *Majzén*.

⁴⁴ Este apartado ha sido redactado en sus líneas generales por Ángela Suárez Collado, que realiza su tesis doctoral bajo la dirección de Miguel Hernando de Larramendi sobre el movimiento *Amazig* y la identidad en el Rif.

⁴⁵ Mohamed Tozy (2006): “*Amazighité et Islamisme*” en VV.AA: *Usages de l'identité Amazigh au Maroc*, Foundation Konrad Adenauer, Casablanca.

Marruecos cuenta en la actualidad con la población *amaziga* más numerosa del Norte de África⁴⁶, concentrada en tres principales áreas geográficas: el Atlas Medio, el Alto Atlas y el Sus, y el Rif. En cada una de ellas se habla un dialecto del *tamazigh*⁴⁷ diferente: el *tamazig* en la zona central, el sudeste y el Atlas Medio, el *tachelhit* en el Sus y Alto Atlas y el *tarifit* en la zona norte del país, en el Rif. A pesar de no poder precisar con exactitud, ni disponer de estadísticas fiables acerca del número de población *amaziga* existente en Marruecos, su porcentaje ronda entre el 40% y el 60% del total de habitantes del país.

Sin embargo, y a pesar de estas aproximaciones, cuando Marruecos accedió a la independencia y se produjo la reunificación del país, la construcción del estado-nación giró en torno al paradigma arabo-islámico, mientras que el elemento *amazig* quedaba postergado oficial e institucionalmente. Desde entonces, todas y cada una de las constituciones aprobadas tan sólo han reconocido el carácter árabe del país, estableciendo la lengua árabe como la única oficial⁴⁸, dos puntos que constituyen el principal caballo de batalla para el movimiento *amazig* desde principios de la década de los noventa.

Para analizar el estado de la cuestión y del movimiento *amazig* en el Marruecos actual es necesario destacar tres aspectos: la paulatina progresión de las reivindicaciones desde el plano cultural al político; el sentido vertical del movimiento, que va desde lo local con asociaciones trabajando a pie de calle, hasta lo internacional con organizaciones de carácter transnacional y *panamazig*; y las asociaciones *amaziges* como actor principal en la evolución del movimiento, de sus posiciones y de la acción cultural y política desarrollada hasta ahora.

Para todos ellos el proceso de apertura del régimen en los noventa es de especial relevancia, pues la redefinición que éste emprende de su relación con la sociedad civil favorece, por un lado, la explosión asociativa vivida en este ámbito y, por otro, la politización de su discurso. Asimismo, y ya dentro del ámbito interno del movimiento, desde sus inicios la universidad jugará un papel esencial como lugar de encuentro y discusión y centro de creación de relaciones personales entre militantes, lo que cristalizará en la propia construcción del engranaje asociativo. A ello hay que añadir la importancia que la existencia de una

⁴⁶ La población *amazig* se extiende desde el Atlántico hasta el oasis de Siwa en Egipto, y desde el Mediterráneo hasta los ríos Níger y Senegal.

⁴⁷ Se denomina *tamazig* tanto a la lengua *amaziga* como a su variante hablada en la zona del Atlas Medio marroquí.

⁴⁸ La Constitución actual recoge en su preámbulo que el Reino de Marruecos es un estado musulmán soberano, cuya lengua oficial es el árabe, y forma parte del Gran Magreb Árabe.

diáspora *amazig*, dispersa principalmente por distintos países de Europa, tendrá tanto sobre la acción política del movimiento en el interior país, como en la internacionalización de la causa.

Para Marruecos el discurso *amazig* plantea un importante desafío, pues muchas de sus actuales reivindicaciones no sólo afectan a los derechos lingüísticos y culturales, sino que también comportan grandes reformas constitucionales y de su sistema político, institucional y territorial. Si bien es cierto que dentro del propio movimiento *amazig* existen distintas tendencias y posicionamientos ideológicos, hay tres temas clave de especial trascendencia para el estado marroquí: la lengua, la identidad, y la defensa de un estado laico y federal.

Por un lado, el reconocimiento constitucional de la lengua e identidad *amazig* constituyen hoy día el punto en común de las reivindicaciones de los distintos actores del movimiento. La oficialización de la lengua al mismo nivel que el árabe, su enseñanza en las escuelas, y su promoción y uso en las instituciones oficiales, así como en los medios de comunicación, es compartida por todos, mientras que la cuestión del reconocimiento identitario se muestra más complicada, no en la petición de su constitucionalización, sino por las diferencias en torno al carácter plural o esencialista de su definición. Para unos, lo *amazig* es definido como un componente más de la identidad marroquí, para otros, es el único y verdadero componente de la misma.

La implantación de un estado laico y federal es otra de las aportaciones relevantes del discurso *amazig*, ampliamente compartida por los distintos actores del movimiento, especialmente los situados en posiciones de izquierda y extrema izquierda, abarcando tanto el ámbito local, como el nacional e internacional. Dentro de este contexto han surgido plataformas para la búsqueda de la federalización del estado y de una gestión regional económica y financiera autónoma, como el “Movimiento para la amplia autonomía del Gran Rif”, área en la que estas posiciones han adquirido una especial fuerza,

Volviendo los ojos atrás, el inicio del asociacionismo *amazig* en Marruecos en los años sesenta se encuentra, tal y como se ha hecho mención, muy relacionado con el ámbito universitario y la militancia de izquierdas, que en aquel momento no daba respuesta a la cuestión identitaria *amazig*. De este modo en el año 1967 se crea la asociación *Association Marocaine de Recherche et d'Echange Culturels* (AMREC) en Rabat, que durante sus primeros años operaba en la semiclandestinidad con un programa basado eminentemente en la cuestión cultural. En esa época la difusión del discurso se realizaba a través de grupos de

música, certámenes de poesía y otras actividades como la promoción de las danzas tradicionales.

Tras el nacimiento de AMREC surgieron, entre 1975 y 1980, otras asociaciones en ciudades como Rabat, Nador, Agadir y Casablanca. Es entonces cuando la cuestión *amazig* comienza a adquirir cierta presencia en la vida política del país y Mohamed Chafik, reconocido militante, remite al rey Hassan II un memorando sobre la integración del *amazig* en el espacio público. Dicho documento es enviado al Parlamento, que en 1980 aprueba la creación de un Centro de Estudios Bereberes, proyecto que, sin embargo, queda congelado hasta la creación del IRCAM en el año 2001. De la mano de Mohamed Chafik el movimiento *amazig* vivió algunos de sus hitos más importantes, como cuando él mismo, en su discurso de aceptación de la dirección del Colegio Real, hace referencia al *tamazig* y al papel de la civilización *amazig* en la historia.

Ya en la década de los ochenta, el Movimiento Cultural *Amazig*, nacido en las universidades y ajeno a cualquier posicionamiento partidista, comienza a tomar fuerza impulsado por los encuentros organizados en torno a la Universidad de Verano de Agadir. Estos encuentros, centrados en la cuestión de la cultura popular, sirvieron tanto para consolidar redes como para profundizar en las relaciones de los militantes. Es el punto en el que la acción cultural comienza a dar paso a la acción política, hasta que en la década de los noventa se experimenta un nuevo impulso asociacionista y la cuestión *amazig* gana terreno en el espacio público.

Esta nueva etapa se caracteriza por el nacimiento de diversos periódicos y publicaciones en *tamazig* y por el inicio de una postura de reacción inmediata por parte del movimiento, mediante declaraciones, cartas o memorandos, ante cualquier acontecimiento, decisión o acción del poder relativa a la cuestión. Será también el momento en el que vean luz algunos de los documentos más importantes del movimiento *amazig*, como “*La Carta de Agadir*” firmada el 5 de agosto de 1991. Con ella se hace pública por primera vez la reivindicación de la constitucionalización de la lengua y la identidad *amazig*, así como la necesidad de integrar el *tamazig* en la vida pública, la enseñanza y los medios de comunicación. Este documento da un gran impulso al asociacionismo, creándose en 1994 el *Consejo Nacional de Coordinación* (CNC) ante la necesidad de coordinar a escala nacional posiciones y acciones. A pesar de su corta existencia y de que los problemas y disensiones internas no han dejado de minar su funcionamiento, el CNC constituye una importante experiencia de puesta en común y

discusión, habiéndose planteado en su seno algunas de las propuestas que en años posteriores tuvieron especial trascendencia, como la creación de un partido *amazig* o una organización de carácter internacional.

Un punto y aparte en las relaciones del *Majzén* con el movimiento *amazig* fue el discurso real del 20 de agosto de 1994 en el que Hassan II realiza un elogio a la cultura *amaziga*. Este acontecimiento sin precedentes despertó un gran optimismo entre los militantes, haciendo que aumentase considerablemente el número de asociaciones, y -más adelante- una severa decepción al comprobarse que aquellas palabras pasaban sin materializarse en nada concreto. En ese mismo año tuvo lugar también la encarcelación de varios miembros de la asociación *Tilelli*, lo que generará un movimiento de protesta sin precedentes.

La situación de revisión constitucional que se vivió años después hizo florecer de nuevo dentro del movimiento *amazig* una serie de iniciativas y acciones cuyo objetivo era la constitucionalización de la lengua y la identidad *amazig*. Sin embargo, ni la reforma constitucional de 1996 ni el ambiente político, con numerosas prohibiciones de actos públicos y detenciones de militantes, permitieron que prosperaran. En ese contexto apareció otro de los principales protagonistas de los últimos años, el *Congreso Mundial Amazig* (CMA). Constituido oficialmente en 1997 con asociaciones de Europa, Norte de África y Norteamérica, las profundas y constantes divisiones entre sus miembros dieron lugar a no pocos enfrentamientos. A pesar de ello, su ideario no sólo reivindica derechos lingüísticos y culturales, sino también económicos y sociales, reclamando la devolución de las tierras confiscadas a los campesinos *amaziges* por el estado marroquí. Asimismo, el CMA ha sido hasta hoy uno de los actores que se ha posicionado en defensa tanto de la instauración de un estado laico como de un sistema de organización político administrativo de tipo federal.

El final de la década de los noventa trajo algunos guiños desde el poder al movimiento, como el discurso del primer ministro socialista Abderrahmán Youssufi ante el Parlamento en 1998 exaltando la dimensión *amazig* de la identidad nacional de Marruecos. Comenzó así una época en la que el *Majzén* amaga con atraer a las élites dentro del panorama asociativo *amazig* y trata de utilizar la militancia *amaziga* como freno a otro de los principales protagonistas de la escena política del momento, el islamismo. Sin embargo en 1999, en la Carta Nacional de Educación y Formación solamente se hace referencia al aprendizaje del *tamazig* para algunas regiones y sólo como instrumento para el estudio del árabe. Perdida esta oportunidad, el

Majzén vuelve a iniciar, ya bajo el reinado de Mohamed VI, un acercamiento a la cuestión con la creación en 2001 del *Instituto Real de la Cultura Amazig* (IRCAM).

Antes de ello tuvo lugar otro acontecimiento de gran trascendencia dentro de la historia del movimiento: el *Manifiesto bereber*, un producto ideológico e intelectual de Mohamed Chafik, presentado en el año 2000, pero que es firmado por un total de 229 personas. En él se vuelve a pedir la constitucionalización del *tamazig* como lengua oficial, la enseñanza de la lengua en la escuela y su promoción en los medios de comunicación e instituciones oficiales, además del desarrollo económico de las zonas *amaziges* y una revisión de la historia oficial de Marruecos, destacando en este punto aspectos tan significativos como la rehabilitación de la figura de Abdelkrim El Jattabi, líder de la resistencia rifeña. El texto se convirtió en el núcleo de una nueva ola de trabajo coordinado entre las distintas regiones del país.

El discurso del trono del 31 de julio de 2001 y el pronunciado por Mohamed VI en Ajdir en octubre de ese mismo año trajeron consigo la creación del IRCAM, que tendrá como primer presidente al propio Chafik. Su labor no ha estado exenta de crítica por parte del movimiento *amazig*, que en su mayor parte lo considera preso de los dictados oficiales y califica de insuficiente su labor en cuestiones como la introducción del *tamazig* en la enseñanza o su promoción en la vida social y en los medios de comunicación.

Con el IRCAM como instrumento principal de la política oficial hacia la cuestión *amazig*, un discurso más radical y reformista ha ganado presencia en el movimiento. Al mismo tiempo una nueva ola de explosión asociativa ha contribuido a hacer más compleja la estructura nacional, dando lugar a la creación de nuevas coordinadoras provinciales, regionales y nacionales. Un ejemplo lo constituye la *Red Amazig por la Ciudadanía* (RAC), que en lucha para poder obtener una regulación administrativa desde hace años, opera a nivel nacional promoviendo los derechos culturales, lingüísticos, económicos, sociales, ecológicos y políticos de todo el pueblo marroquí, así como la proclamación de un estado laico y federal, la derogación del artículo 6 de la Constitución que regula el Islam como religión del estado, y la defensa de la lucha contra la mundialización neo-liberal.

El salto definitivo al campo político llegó en 2005 cuando Ahmed Adgherni fundó el *Partido Democrático Amazig de Marruecos* (PDAM), idea que llevaba circulando desde hacía tiempo en los círculos de la extinta CNC y del propio CMA. Ilegalizado por el Ministerio del Interior en abril de 2008, recogía en su propuesta todo el programa de la corriente izquierdista del movimiento, abarcando desde el reconocimiento de los derechos culturales, lingüísticos y

económicos de la población *amazig*, hasta la implantación de un estado laico y federal, así como el apoyo al reconocimiento de la autonomía del Rif. Sin participar en ninguna convocatoria electoral, el PDAM suponía un órdago para el Estado marroquí ante la posibilidad de poder movilizar a un conjunto de electores que hasta ahora se habían caracterizado por su desafección hacia el sistema y los propios partidos políticos, a pesar de que en los últimos años algunos, como el *Partido del Progreso y el Socialismo*, habían empezado a recoger la constitucionalización del *tamazig* en sus programas, en vista de la capacidad movilizadora que el discurso tiene, especialmente entre las capas más jóvenes.

Con una red asociativa bien asentada en las regiones *amaziges* del Sus, Atlas Medio y Rif, así como en las grandes ciudades como Rabat o Casablanca, el movimiento *amazig* ha desarrollado un discurso que implica grandes desafíos para la configuración actual del sistema político marroquí y para la configuración de su propia estructura territorial. Así, con una red cada vez más importante de asociaciones, sin estar exento de divisiones y diferentes posicionamientos ideológicos, el discurso *amazig* ha venido comportándose como uno de los elementos de promoción y presión más importantes hacia la total apertura democrática del Estado.

Con la creación de la Comisión Consultiva para la Regionalización en enero de 2010, uno de los retos claves para esta comisión fue la de aportar una respuesta a las demandas que el movimiento *amazig*, aunque minoritario, tiene planteadas. Los resultados no parece que puedan satisfacer sus reivindicaciones, a pesar de que estuvo muy presente en el llamado “Movimiento del 20 de febrero”, las manifestaciones populares que acompañaron a la llamada “primavera árabe” desde su inicio y que reclamaban una monarquía constitucional y parlamentaria.

La diáspora marroquí

La combinación de exceso demográfico con pobreza ha impelido siempre al éxodo rural y ha sido una de las constantes de la historia marroquí desde la crisis de los años 30. Los reajustes de población se han hecho imprescindibles, pero para amortiguar las dramáticas consecuencias sociales de este éxodo ha sido siempre vital organizarlo en el marco de una política de desarrollo de los núcleos urbanos intermedios y grandes.

La emigración al exterior ha sido uno de los elementos clave de estos reajustes de población. De hecho ha sido una válvula de escape alentada en otro tiempo, pocos años

después de la independencia, por las autoridades marroquíes, mientras las fronteras de los países europeos en reconstrucción tras la segunda guerra mundial no estuvieron cerradas. Facilitada también en otros momentos, a finales de los ochenta, cuando la crisis de endeudamiento del país y los ajustes estructurales en la economía obligaron a encontrar nuevos destinos migratorios, Italia y España, únicas puertas de Europa abiertas hasta que ambos países establecieron visados de entrada para los ciudadanos de los países del Magreb.

Hoy son más de tres millones los marroquíes que viven fuera del país⁴⁹, un 10 % al menos de la población total de Marruecos, siendo considerados los “huérfanos de la alternancia”, ese particular sistema de lenta transición política que el país estableció desde poco antes del fallecimiento de su rey Hassan II. El nuevo monarca Mohamed VI tuvo unas palabras para ellos en su primer discurso del Trono: “Entre las cuestiones a las que acordaremos un interés particular, [se sitúa] la de nuestra comunidad establecida en el extranjero, reflexionando seriamente para allanar las dificultades a las que se encuentra confrontada, actuando para resolver sus problemas y reforzar sus lazos con la madre patria”. Pero la promesa de incorporarlos plenamente a las instituciones a través de su participación en los procesos electorales se ha visto frustrada aún en septiembre de 2007 y en junio de 2009, fecha de las últimas elecciones legislativas y municipales.

LOS MARROQUÍES EN EL MUNDO EN 2004

Europa		Benin	4
España	427.132	Burkina	53
Finlandia	1.103	Guinea Ecuat.	15
Francia	1.113.176	Guinea	394
Grecia-Chipre	130	I. Comores	8
Hungría	40	Kenia	56
Irlanda	66	Malí	22
Italia	298.949	Níger	66
Luxemburgo	666	Nigeria	10
Noruega	6.300	R.D. Congo	80
Países Bajos	300.332	Senegal	919

⁴⁹ No existe censo fiable y algunos observadores llegan a elevar la cifra de la diáspora a cinco millones de personas, cifra que puede parecer exagerada.

Polonia	250	Tchad	20
Portugal	2.866	Togo	6
Rep. Checa	214	Asia y Oceanía	
Rumanía	375	Australia	2.500
Reino Unido	35.000	Bangladesh	5
Rusia	8.687	Brunei-Dar Salam	2
Eslovenia	22	China	35
Eslovaquia	9	Corea Sur	100
Suecia	10.000	Hong Kong	2
Mundo Árabe		India	28
E.A.U.	13.040	N. Zelanda	20
Iraq	300	Pakistán	146
Jordania	1.958	Filipinas	2
Kuwait	1.700	Singapur	15
Líbano	570	Tailandia	117
Libia	120.000	Turquía	347
Mauritania	16.553	Ukrania	949
Palestina	355	América	
Qatar	1.208	Argentina	22
Sudán	56	Brasil	400
Sult. Omán	1.700	Canadá	77.713
Siria	2.700	Chile	17
Túnez	25.637	Colombia	23
Yemen	175	USA	100.000
África		México-C. América	82
África Sur	832	Perú	20
Angola	5	Uruguay	2
		Venezuela	615

FUENTE: Inmigrantes marroquíes en el mundo según Consulados de Marruecos e 2004. *La Vie Économique*, 5 de agosto de 2005.

La prehistoria de las migraciones marroquíes a Europa data de la primera guerra mundial, que motivó un doble tipo de migración masiva: de un lado, un éxodo de mano de obra magrebí (argelina sobre todo) para reemplazar a los obreros franceses que partían al frente (del orden de

80.000 argelinos y 54.000 marroquíes y tunecinos); de otro, la movilización con fines militares de más de 150.000 argelinos. Marruecos estaba por entonces recién incorporada al sistema colonial tras el establecimiento de su Protectorado en 1912.

Dos regiones de emigración, berberófonas ambas, destacan en Marruecos ya desde principios de siglo: una al sur, el Sus (la zona de Agadir) y el Anti-Atlas, y otra al norte, el Rif. Dos regiones, por otra parte, donde una fuerte tensión guerrera y rebelde opuso resistencia a la colonización. En el Rif y las zonas limítrofes con Argelia se trataba en un principio de migraciones agrícolas temporeras que llegaron a afectar hasta 30.000 personas que marchaban cada año a la Argelia francesa, pero que raramente pasaban a Francia. Los originarios del Sus en cambio constituían más del 90 % de los 25.000 marroquíes emigrados a Europa en los años treinta. Una emigración cuyo destino principal era Francia y, más tarde y en menor medida, Bélgica⁵⁰.

A pesar de que en el período 1919-1939 hay una consolidación del fenómeno migratorio magrebí, la segunda gran guerra interrumpe los flujos y reduce la presencia de magrebíes. Pero las necesidades de reconstrucción de la sociedad francesa multiplican estos efectivos en menos de una década, para duplicarse más tarde cada diez años. Los marroquíes se incorporarán con retraso respecto de los argelinos, no incrementándose significativamente hasta finales de los años sesenta. De ser 16.458 en 1946, la cifra apenas se incrementó hasta 1962 (33.320). En 1968 serán ya 84.236. En 1975, siete años más tarde, 260.025, multiplicándose casi por dos en los siguientes siete años (431.120 en 1982), como consecuencia de la reagrupación familiar, nueva estrategia que adoptan estas migraciones frente al cierre de fronteras que los países europeos deciden en 1973-74 tras la crisis económica que provocará la subida del petróleo. Los magrebíes van a pasar de ser una parte marginal entre los inmigrantes extranjeros en Francia en 1946 (un 2,3 %) a constituir un 38,4 % en 1982.

Una característica esencial de la expansión de estas migraciones magrebíes va a ser su diversificación por el espacio europeo; con notables diferencias sin embargo, ya que mientras los argelinos -y tunecinos- se concentran casi exclusivamente en Francia, los marroquíes residen en diferentes países europeos, especialmente en Holanda, Bélgica, Alemania, Italia y España.

⁵⁰ Daniel Noin, *La population rurale du Maroc*, PUF, 1970, pp. 226-238

1974 fue un año bisagra en la emigración magrebí a Europa, ya que data el cierre oficial de fronteras de países como Francia, Alemania, Bélgica o Suiza, para frenar un proceso inmigratorio que empezaba a verse con preocupación por los gobiernos europeos, más aún en razón de la aparición de movimientos racistas. Los números revelan, sin embargo, más que un cese de la inmigración, su transformación de una inmigración de trabajadores a una inmigración de sus familias. Paolo de Mas, refiriéndose al caso holandés, habla de dos fases de este proceso entre 1968 y 1980: el que denomina “reagrupamiento primario de *formación*”, (en razón de que dichas familias se encontraban en la primera fase del ciclo familiar) y un segundo, inmediatamente posterior, *de reunificación*⁵¹. A partir de 1981 observa este autor el inicio de un nuevo movimiento de reagrupamiento con formación de nuevas familias, de menor envergadura cuantitativa en principio, pero que afecta ya a elementos de la segunda generación nacidos en Holanda que deciden casarse con personas de su país de origen. Este fenómeno se reproduce en otros países y también, con casi tres decenios de retraso, en España.

Junto a esta mutación familiar de la inmigración, otras características resaltan en su evolución desde los años sesenta. Larbi Talha señala tres: el rejuvenecimiento demográfico de los inmigrantes, la feminización progresiva de dicha inmigración y la terciarización del empleo⁵². La tardía llegada de la inmigración marroquí a España hace que se incorpore ya con estas tres características a nuestro ámbito laboral.

Las migraciones marroquíes a España llevan varias décadas de retraso con respecto a las que se instalaron en otros países europeos. A pesar de que durante decenios España constituía el lugar de paso obligado para centenares de miles de emigrantes que durante los meses de verano atravesaban la Península Ibérica para retornar a Marruecos de vacaciones, no se produjeron asentamientos estables hasta finales de los años ochenta en razón, sobre todo, del poco atractivo mercado de trabajo.

Fenómeno característico de fines de los años ochenta y de principio de los noventa fue – como acaba de decirse – la aparición de nuevos destinos migratorios para los marroquíes. Italia y España, países en otro tiempo emisores de emigrantes, se convirtieron en foco de atracción de decenas de millares de marroquíes –junto con oriundos de otras naciones–, que encontraron

⁵¹ Paolo De Mas, “Regroupement familial marocain aux Pays Bas 1968-1980: un aperçu quantitatif”, en *Le Maroc et la Hollande*, Actas del 2º coloquio maroco-holandés, Rabat 1990, pp. 147-168.

⁵² Larbi Talha, “Aperçu sur l’évolution des structures socio-économiques des maghrébins en France, 1962-1982”, en *La migration internationale des travailleurs tunisiens*, Cahiers du CERES, Série Démographique n° 6, Túnez, 1987, pp. 47-74.

más porosos sus sistemas legales de extranjería antes de su incorporación al mecanismo de Schengen y de la homogeneización de su política de fronteras con los demás países de la UE. Coincidió además esta nueva oleada migratoria con las víctimas del Plan de Ajuste Estructural que Marruecos abordó a mediados de esa década. Marruecos, que se había mostrado receptivo con las políticas europeas de cierre de fronteras, endureciendo su política de concesión de pasaportes a sus ciudadanos, levantó la mano por mor de la crisis, aprovechando las “puertas entreabiertas” de Italia y España.

Una característica a señalar es que las migraciones marroquíes –como es típico de las migraciones en general- se constituyen en redes que vinculan el origen local o regional con los países -y aún las regiones y las localidades- de acogida. Sami Naïr, profesor francés de origen argelino y encargado por Jean-Pierre Chevènement, Ministro de Interior a fines de los años noventa, del diseño de una política migratoria para los países de Magreb, ha imaginado la posibilidad de instrumentalizar este vínculo para aplicarlo al desarrollo de los países de origen en el marco de una política de “codesarrollo”.

Las migraciones hacia países como Alemania y Holanda han tenido siempre una fuerte componente rifeña, mientras que las afincadas en Francia provienen de zonas del antiguo protectorado francés, de las grandes ciudades como Casablanca o Kenitra, o de ámbitos rurales del Sus o el Atlas. La aparición de nuevos focos migratorios a partir de los años ochenta, tras la dura sequía y los efectos económicos del ajuste estructural, han encontrado nuevas vías de salida hacia Italia o España. De este modo, entre la región de Tadla, al sur del Medio Atlas, y las grandes ciudades de Italia, se han creado lazos permanentes plasmados incluso en líneas de autobuses directas y diarias “Kasbah-Tadla/Turín”. Las migraciones del norte de Marruecos han encontrado, por su lado, una proyección natural hacia España, dada la proximidad geográfica, los viejos lazos de la época del Protectorado y un conocimiento de la lengua española. De este modo los habitantes de Nador han creado una red con los municipios del área de Barcelona (uno de cada tres inmigrantes marroquíes en Cataluña proviene de esta región); los de Alhucemas y Tetuán con los de Madrid. Lo singular es que regiones también mediterráneas, pero pertenecientes a la vieja zona de influencia francesa, como Uxda, han creado su propia red migratoria con la huerta murciana ya desde vísperas del proceso de regularización de 1991.

Aprovechar estas redes para convertir al inmigrante en co-gestor de su propio desarrollo en su región de origen, en intermediario cultural y económico, por modesto que sea su papel,

es una política de acercamiento Norte/Sur aún poco desarrollada pero que puede dar sus frutos en un futuro.

Pero no todas las causas de la emigración son socio-económicas. Las redes a las que se acaba de aludir se han hecho tupidas gracias a unos lazos humanos que vienen fomentados por dos tipos de factores. De un lado, el estímulo a ascender en la escala social a imagen y semejanza de parientes y vecinos instalados en los países de la UE, que crea lo que se podría llamar la “compulsión migratoria”, alentada por mafias de todo tipo que explotan esta voluntad de emigrar. No puede olvidarse, de otro lado, un factor esencial: la falta de perspectivas en el interior del país (Marruecos no logra salir del puesto 126 en el Índice de Desarrollo Humano), que no es sólo objetiva, fruto de un desempleo creciente, afectando muy especialmente a las zonas urbanas, a los sectores más jóvenes, a las mujeres, a los jóvenes titulados: el 83 % de los parados se sitúan entre los 15 y los 34 años, sin olvidar el paro específico de los diplomados universitarios, un 33 % de los cuales no ha encontrado empleo. Esa falta de perspectivas tiene también un fuerte componente subjetivo, hasta constituir la referida “compulsión migratoria”.

España, como se ha visto, ha sido el principal destino de las recientes migraciones marroquíes. El colectivo laboral marroquí en España se elevaba a 31 de diciembre de 2007 a 257.340 trabajadores (en junio de 2008 la cifra total de marroquíes residentes en España se cifraba en 672.864 según el MTI), siendo el más numeroso de los extranjeros, seguido a corta distancia por ecuatorianos y rumanos. En total suponía un 13 % de los trabajadores extranjeros y un 1,3 % del total de los afiliados a la Seguridad Social en ese momento, observándose una ralentización de su crecimiento como consecuencia de la crisis. Sólo un 20,4 % del total eran mujeres, lo que llama la atención con respecto a otros colectivos como el ecuatoriano cuya tasa de feminidad es del 51 %. Por ramas de actividad, los marroquíes se encontraban muy concentrados en la agricultura, sector que ocupaba menos de un 5 % de la población laboral total, de los cuales el 18 % son extranjeros. De estos, los marroquíes constituyen el 36 %.

En enero de 2009 el total de marroquíes afiliados a la Seguridad Social había descendido a 238.888, observándose un cierto retroceso como consecuencia de la crisis. El número de marroquíes residentes siguió creciendo sin embargo, situándose en junio de ese año en 748.953. El 30,8 % de los afiliados a la S.Social trabajaba en la agricultura, sobre todo en regiones como Andalucía donde este porcentaje subía hasta el 45 %. Sólo un 5,5 % del

total eran autónomos, la mayoría propietarios de comercios. El grueso de los marroquíes se encontraba afiliado al régimen general de la Seguridad Social, en el que se inscribe la construcción. Las estadísticas oficiales de la Seguridad Social no desglosan por nacionalidades los datos que publican de los diferentes sectores. Sí aparecen englobados por grupos de países. En el caso de los africanos (75 % de ellos marroquíes) la construcción ocupaba al 32,2 % del total.

El paro ha sido uno de los primeros síntomas de la crisis. En tan sólo un año el paro en España pasó del 9,6 % en el primer trimestre de 2008 al 17,3 % en 2009. Y naturalmente los inmigrantes extranjeros fueron los primeros de la fila. Los marroquíes en concreto han sido el colectivo con mayor tasa de desempleo en 2008, aportando el grueso de los extranjeros en paro. A principios de ese año se elevaban a más de 82.000.

Otro de los síntomas de la crisis ha sido el descenso en el envío de remesas. Los marroquíes instalados en España enviaron a Marruecos 415 millones de euros (unos 4.600 millones de dirhams) en 2006, un 6 % del total del dinero enviado por los trabajadores extranjeros a sus respectivos países, que supuso un 0,91 % del PIB de Marruecos. Sin embargo en 2008 fue visible un retroceso estimado en un 2,6 % en el primer trimestre y en un 7,6 % en el segundo.

Desde el inicio de la crisis el gobierno español inició, sin demasiado éxito, una campaña de propaganda para favorecer el retorno de los inmigrantes, que no han parecido muy dispuestos a renunciar a las ventajas que la instalación en un país de la UE les aporta. Esperan, como el resto de los ciudadanos y de la mayoría de los gobiernos, que pase el temporal. Pero muchos han perdido los requisitos para conservar los papeles de residencia en España, lo que ha supuesto su desaparición de las estadísticas, aunque probablemente no de los padrones de sus lugares de residencia. Los hay que han vuelto y los hay que han pasado a una nueva ilegalidad. Sorprende que entre marzo y junio de 2010 en las estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración figuren 314.886 marroquíes residentes menos, pasando de los 775.054 a 31 de marzo de este año a tan sólo 460.168 en 30 de junio.

La crisis ha afectado también a los emigrantes en otros países de Europa. Sus efectos se han dejado sentir en la *Operación Paso del Estrecho* de 2010, en la que han transitado hacia su país de origen para pasar las vacaciones de verano un 20 % menos que el año anterior. También las remesas han visto reducido su volumen en un 8 %. Aunque estos descensos pueden también tener que ver con la progresiva integración de los colectivos en sus países de

destino, razón añadida para la particular atención que el gobierno marroquí dedica en los últimos meses al control de la emigración en Europa a través del tema religioso, una de las competencias de la Fundación Hassan II para la comunidad marroquí residente en el extranjero que procura controlar a los imames en el exterior para que se mantengan vinculados al ministerio de Asuntos Religiosos y a la obediencia al *Imam al-Muminin*, esto es, a Mohamed VI.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA EXTERIOR

Un domaine réservé

En Marruecos la política exterior ha sido uno de los espacios de soberanía cuyo control la Monarquía se ha reservado en exclusiva. La política exterior, junto al resto de lo que se conoce como dominios reservados (interior, justicia y asuntos religiosos) fue uno de los instrumentos de los que se sirvió Hassan II para consolidar la posición central de la Monarquía en el sistema político marroquí⁵³. Este privilegio “extra-constitucional” fue mantenido por su hijo Mohamed VI tras su llegada al trono en julio de 1999. En la reforma constitucional aprobada por referendum en julio de 2011, en el marco de las protestas antiautoritarias que atravesaban la región tras la caída del presidente tunecino Ben Ali, las prerrogativas diplomáticas del soberano han sido recortadas.

La cuestión de las prerrogativas reales vinculada a los dominios reservados fue una de las cuestiones que estuvo en el centro de las negociaciones y avatares de la vida política marroquí durante la década de los años noventa cuando Hassan II decidió impulsar una “alternancia consensuada” con la que contrarrestar, como ya hemos apuntado, la deteriorada imagen del país a causa de las graves violaciones en materia de derechos humanos en un contexto de recomposición del sistema internacional tras la caída del Muro de Berlín⁵⁴. El proyecto de vincular a las fuerzas de oposición a la gestión gubernamental se vio retrasada hasta 1998 debido, en gran parte, a las diferencias surgidas entre Hassan II y los dirigentes de la *Kutla* en temas como la transparencia electoral o la reorganización de las relaciones entre los diferentes poderes⁵⁵.

⁵³ Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior de Marruecos*, Mapfre, Madrid, pp. 77-99.

⁵⁴ Laura Feliú, *El jardín prohibido, Los defensores de los derechos humanos en Marruecos*, La Catarata, Madrid 2004.

⁵⁵ Véase, en el Capítulo I, el epígrafe “Las constituciones otorgadas: historia de una frustración popular”.

El hecho de que la propuesta real de alternancia gubernamental llevara aparejada el mantenimiento de los ministerios de soberanía cuyos titulares seguían siendo designados directamente por el monarca, así como que éste se reservara el privilegio de designar al jefe del gobierno, fue uno de los factores que demoró durante un lustro el ensayo de “apertura otorgada”. Hassan II justificó su negativa a ceder sus prerrogativas en política exterior en noviembre de 1993 invocando dos motivos: el primero, papel creciente que la dimensión económica estaba adquiriendo en la política exterior de Marruecos y la falta de experiencia de los miembros de la *Kutla* en estos asuntos en un momento en el que había que avanzar en los preparativos para la firma del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con la UE (1996). El segundo, el impacto negativo que la existencia de diferentes puntos de vista sobre el papel de Marruecos en el mundo –evocando la actitud mantenida por los partidos políticos marroquíes de oposición durante la invasión iraquí de Kuwait en 1990⁵⁶– podía tener en la política exterior del país, que corría el riesgo de acabar aislado internacionalmente⁵⁷.

La aprobación de una nueva Constitución en 1996 desbloqueó el proceso de “alternancia otorgada” sin que la *Kutla* hubiera visto satisfechas sus demandas sobre la reducción de atribuciones del Rey. La percepción de que la sucesión en el Trono se aproximaba contribuyó a que se produjera este viraje y a que Abderrahman Yusufi, Secretario General de la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), aceptara encabezar el gobierno de coalición formado tras las elecciones de 1997. La *Kutla* asumió entonces la presencia en el nuevo gobierno de ministros de soberanía designados directamente por el Monarca, incluido el ministro del interior Dris Basri.

La alternancia política en Marruecos se iniciaba pues aceptando la primacía del soberano en el diseño de la política exterior. La Declaración de Política General del nuevo gobierno presentada en abril de 1998 por el primer ministro socialista Abderrahman Yusufi ante la Cámara de Representantes estaba llena de referencias a la figura del soberano y al papel rector de las “Altas Directrices Reales” en la gestión de la política exterior. La unanimidad en torno a la necesidad de encontrar un cierre definitivo para la cuestión del Sáhara Occidental permitían al nuevo primer ministro rendir homenaje a Hasan II en su

⁵⁶ Miguel Hernando de Larramendi, "Chronique Internationale 1991" en *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1991, CNRS, París, 1993, pp. 477-548.

⁵⁷ Véase el discurso pronunciado por Hassan II el 6 de noviembre de 1993, coincidiendo con el aniversario de la *Marcha Verde*.

condición de soberano y *Amir el Muminin* (Príncipe de los Creyentes) como “garante de la integridad del reino en sus fronteras auténticas”⁵⁸.

La Monarquía mantuvo el monopolio decisorio en las cuestiones consideradas estratégicas para las relaciones internacionales de Marruecos, como la integridad territorial y sus repercusiones regionales, el conflicto árabo-israelí o las cuestiones militares. No obstante, la ejecución de esas decisiones se llevó a cabo mediante una gestión compartida con representantes de algunos de los partidos que formaban parte de la coalición del gobierno de alternancia⁵⁹. Los Ministros de Asuntos Exteriores designados directamente por el Rey sin intervención del jefe del ejecutivo, Abdellatif Filali y Mohamed Benaissa contaron, por ejemplo, entre 1998 y 2000, con la asistencia de un Ministro Delegado encargado de los Asuntos del Magreb, Mundo Árabe e Islámico –Abdeslam Znined miembro del Reagrupamiento Nacional de los Independientes (RNI)- y una Secretaria de Estado de Cooperación –Aicha Belarbi, dirigente de la USFP-. En noviembre de 2002 Nuzha Chekrouni, militante de la USFP fue designada ministra delegada de Asuntos Exteriores y Cooperación encargada de la Comunidad Marroquí residente en el extranjero en un nuevo gobierno presidido por el tecnocrata Driss Jettou. La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Cooperación fue ocupada entre 2007 y 2008 por un miembro del Partido del istiqlal, Ahmed Lekhrif. Este cargo fue asumido en julio de 2009 por un miembro del Movimiento Popular, Mohammed Ouzzine.

Otros ministros de la *Kutla* participan de forma indirecta en la política exterior al ser titulares de carteras *técnicas* con dimensión internacional, como la deuda externa o la pesca. Más visible fue el papel desempeñado por el gobierno de alternancia, presidido por Abderrahim Youssoufi, un antiguo preso político, en la mejora de imagen de Marruecos en el exterior, cuestión a la que el soberano otorgaba gran importancia.

La división de tareas entre Monarquía y Gobierno establecidas por el ejecutivo de la alternancia se han ido desdibujando a medida que se extendían las prerrogativas del trono y de su entorno. La designación de Driss Jettou, un tecnocrata sin adscripción partidista y un *hombre del Rey*⁶⁰, como jefe de gobierno tras las elecciones legislativas de septiembre de

⁵⁸ Véase, en el Capítulo VI, el epígrafe “La defensa del régimen monárquico como cuestión prioritaria”.

⁵⁹ Rachid al-Houdaigui, *La politique étrangère sous le règne de Hassan II*, L’Harmattan, París, 2006, pp. 198.

⁶⁰ Véase el epígrafe “La figura real: el continuismo y las falacias del ‘rey-ciudadano’”, en el Capítulo I.

2002, refleja un proceso que en los años siguientes se fue acentuando. Algunos consejeros del Gabinete Real, verdadero *shadow cabinet*, desempeñaron un papel importante en las negociaciones para la formación del gobierno de coalición presidido por Abbas el Fassi, designado primer ministro tras las elecciones legislativas de 2007.

La llegada al trono en 1999 de Mohamed VI no estuvo acompañada de transformaciones sustanciales en la política exterior de Marruecos⁶¹. Los objetivos prioritarios - reconocimiento internacional de la *marroquinidad* del Sáhara Occidental y estrechamiento de los lazos estratégicos con la UE- han sido mantenidos. Los cambios durante la primera década de su reinado habrían sido de estilo, sustituyendo una diplomacia proactiva por otra de tipo más declarativo y relacional⁶², o habrían estado relacionados con la renovación de las elites con capacidad de influencia en los procesos de toma de decisión, pero no se habrían traducido en una mayor democratización de la misma.

Mohamed VI ha mantenido el control sobre la política exterior y ha potenciado las relaciones con algunas regiones que hasta entonces habían recibido menos atención, como el África subsahariana⁶³, región que durante la primera década de su mandato ha visitado en más de una decena de ocasiones y sobre la que intenta proyectar su influencia económica. Aunque en su etapa de formación se había interesado por la proyección internacional de Marruecos y sus relaciones con su entorno regional⁶⁴, el príncipe heredero carecía de la experiencia acumulada por su padre⁶⁵. Mohamed VI ha mantenido un perfil más bajo que el de Hasan II

⁶¹ Thierry Desrues y Miguel Hernando de Larramendi (eds.), *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*, Almuzara, Córdoba, 2011.

⁶² Mustapha Seimi (2003): “La política exterior de Marruecos”, *Política Exterior*, nº 91, pp. 97-111.

⁶³ Alain Antil (2003): “Le Royaume du Maroc et sa politique envers l'Afrique sub-saharienne” disponible en http://www.defense.gouv.fr/das/dossiers/le_maroc_et_sa_politique_envers_l_afrique

⁶⁴ En 1985 elaboró con Mohamed Rochdi Chraïbi –compañero de estudios en el Colegio Real que acabó siendo jefe de su Gabinete- una tesina de licenciatura sobre la Unión Árabo-Africana, efímero experimento unitario entre Marruecos y Libia promovido por Hassan II como vía con la que cortar el apoyo que el régimen libio del Coronel Gaddafi venía prestando al Frente Polisario. Una estadía de ocho meses en la Comisión Europea, presidida entonces por Jacques Delors, en Bruselas, había permitido al príncipe heredero conocer por dentro el funcionamiento de la Comunidad Europea. A esta institución y a sus relaciones con Marruecos había dedicado su tesis doctoral leída en 1993 en la Universidad de Niza. Véase Mohamed Ben el Hasan Alaoui, *La coopération entre l'Union Européenne et les pays du Maghreb*, Nathan, París 1994.

⁶⁵ Desde su infancia había llevado a cabo misiones de representación en el exterior –una de las primeras fue su asistencia a la ceremonia de coronación del rey Juan Carlos I en 1976-, misiones que se fueron haciendo más frecuentes a partir de los años ochenta pero que no fueron acompañados de una participación activa en los procesos de toma de decisión (Ferrán Sales Aigue, *El príncipe que no quería ser rey*, La Catarata, Madrid 2009, p. 87). La proximidad de la sucesión favoreció que en 1996 jugara un papel más visible en un tema vital para la estabilidad del reino: el príncipe heredero, bajo la supervisión de Dris Basri, recibió el encargo de encabezar la delegación marroquí que negoció directamente con una delegación de alto nivel del Frente Polisario presidida por Bachir Mustafa Sayyed desplazada a Marruecos para discutir una salida negociada al conflicto.

en las cumbres y reuniones internacionales de alto nivel en algunas de las cuales –pese al interés estratégico que tenían para Marruecos– no ha participado personalmente. El soberano marroquí no asistió, por ejemplo, a la *cumbre* de París de julio de 2008 en la que se dio el pistoletazo de salida a la *Unión por el Mediterráneo*, ni tampoco a la *I Cumbre Marruecos-UE* celebrada en marzo de 2010, en Granada, con la que la Presidencia semestral española de la Unión quería impulsar la hoja de ruta para el establecimiento de un *Estatuto Avanzado* con Marruecos⁶⁶. Este desinterés hacia las cuestiones internacionales, tema sobre el que mantiene el control decisorio, puede limitar la capacidad de influencia de Marruecos en la esfera internacional.

Las grandes directrices y orientaciones de la política exterior las sigue marcando el soberano a través de mensajes, alocuciones y discursos a la nación⁶⁷. Por este cauce Mohamed VI ha clarificado la función que asigna a la diplomacia y a la política exterior como prolongación de la política interior y como instrumento para alcanzar los objetivos generales de la política del Estado. La política exterior es un “dominio reservado” cuyo “objetivo supremo” es “consagrar a Marruecos en tanto que país que ha recuperado su integridad territorial”⁶⁸.

La Constitución de julio de 2011 amplía las competencias del Jefe del Gobierno que en lo sucesivo tiene que proceder del partido más votado en las elecciones legislativas. Preside el Consejo de Gobierno y por delegación del soberano puede dirigir también el Consejo de Ministros. Adquiere mayor autonomía al poder enviar leyes al Parlamento y designar a altos funcionarios. El Monarca, aunque pierde su carácter sagrado, sigue siendo sin embargo el eje del nuevo texto constitucional. Preside el Consejo de Ministros, el Consejo Superior de los Ulemas, el Consejo Superior de Seguridad, el Consejo Superior del Poder Judicial y continúa siendo el jefe supremo de las Fuerzas Armadas Reales. El Rey puede destituir a los miembros del gobierno así como disolver el Parlamento en cualquier momento.

En el ámbito diplomático el nuevo texto constitucional recorta alguna de las prerrogativas del soberano. Hasta la reforma el Rey nombraba al Ministro de Asuntos Exteriores y a los embajadores. Tras la promulgación de la Constitución la cartera de Asuntos Exteriores, al igual que la de Interior, dejan de ser “dominios reservados” del soberano, que

⁶⁶ Véase el epígrafe dedicado a “El *Estatuto Avanzado* de Marruecos en la UE (2008)”, en el Capítulo IV.

⁶⁷ Souleiman Bencheikh (2010): “Les questions que vous posez sur les discours royaux” en *Tel Quel*, nº 423.

⁶⁸ Mensaje con motivo de la jornada nacional de la diplomacia (28/4/2000) 20/8/2002.

también pierde la capacidad de nombrar directamente a los embajadores, designados a partir de ahora por el Consejo de Ministros a propuesta del Consejo de Gobierno y a instancias del ministro de Asuntos Exteriores. El Rey sigue acreditando a los embajadores, así como firmando y ratificando los tratados internacionales, aunque la nueva Constitución prevé que los tratados de paz o de unión, los relativos a la delimitación de fronteras, al comercio, los que comprometan las finanzas del Estado o aquéllos cuya aplicación necesite medidas legislativas, así como los relativos a los derechos y libertades individuales o colectivas de los ciudadanos, deben ser aprobados previamente por el Parlamento (art. 55).

El Ministerio de Asuntos Exteriores ha sido ocupado hasta enero de 2012 por dos titulares designados directamente por Mohamed VI. Mohamed Bennaissa, que había sustituido a Abdellatif Filali en abril de 1999 después de haber sido embajador en Washington entre 1993 y 1996, fue mantenido en el cargo hasta 2007, aunque sus competencias fueron recortadas progresivamente en beneficio de Taïeb Fassi Fahri, diplomático con amplia experiencia en las negociaciones con la UE, que en noviembre de 1999 había sido designado Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, cargo que ya había ocupado con anterioridad entre 1993 y 1998.

Fassi Fihri asumió la gestión directa y exclusiva de asuntos delicados como la crisis diplomática con España entre 2001 y 2003, o la coordinación y supervisión, como interlocutor único, de las negociaciones con Estados Unidos para la firma de un acuerdo de libre cambio. En noviembre de 2002 fue ascendido a Ministro Delegado de Asuntos Exteriores y Cooperación y en septiembre de 2007 se hizo finalmente con la cartera ministerial, coincidiendo con la llegada a la jefatura del gobierno de Abbas el Fassi, Secretario General del partido del Istiqlal.

La victoria electoral del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) en las elecciones legislativas de noviembre de 2011 condujo a la designación como Jefe del Gobierno de Abdellilah Benkirane, Secretario General del PJD. La cartera de Asuntos Exteriores ha sido encomendada en enero de 2012 a Saaeddine el Othmani, antiguo Secretario General de la formación islamista⁶⁹. La práctica mostrará cuál es el margen de maniobra del que dispone el gobierno de coalición presidido por el PJD.

⁶⁹ Sobre las orientaciones exteriores del PJD véase Irene Fernández Molina [*Le PJD et la politique étrangère du Maroc: entre l'idéologie et le pragmatisme*](#). Documentos CIDOB Mediterráneo, nº 7. CIDOB, Barcelona, 2007.

Algunos indicios parecen mostrar la voluntad del soberano de preservar su influencia en el ámbito de las relaciones exteriores. A principios de diciembre de 2011, mientras el nuevo jefe de gobierno preparaba la formación del ejecutivo, el soberano designó por su cuenta a 28 nuevos embajadores. Asimismo, designó a Taieb Fassi Fihri, ministro de asuntos exteriores saliente, como miembro del Gabinete Real, cuya composición se ha visto ampliada con la incorporación de otras personalidades como Fouad Ali Himma y Omar Azziman, reforzando la imagen de este grupo de asesores como “gobierno en la sombra”. En paralelo el soberano ha impuesto la designación de Youssef Amrani, un diplomático profesional vinculado a Palacio – fue Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores entre 2008 y 2011- como Ministro Delegado ante el Ministro de Asuntos Exteriores y miembro del Consejo de Gobierno.

Es pronto para valorar el impacto que estos cambios puedan tener en las orientaciones de la política exterior de Marruecos, así como en el proceso de toma de decisiones, hasta ahora opaco y poco transparente. La menor implicación de Mohamed VI en los asuntos políticos ha alimentado esporádicamente rumores sobre un vacío de poder que habría sido aprovechado por algunos grupos para imponer la defensa de sus intereses. Esta explicación, por ejemplo, circuló en 2001 como una posible clave para comprender la decisión de Marruecos de no renovar el acuerdo pesquero con la UE. El Estado marroquí perdió la contrapartida financiera que venía recibiendo, pero las empresas pesqueras –algunas controladas por miembros del ejército de alta graduación- se vieron favorecidas al poder vender los derechos de pesca a empresas de otros países. En un contexto negociador similar, en 1995, Hassan II sí impuso en el último momento, pocos días antes de que tuviera lugar en Barcelona el lanzamiento del *proceso euromediterráneo*, su decisión de renovar el acuerdo pesquero con la UE en contra de los argumentos técnicos y nacionalistas defendidos por el equipo negociador marroquí⁷⁰.

La opacidad del proceso decisorio alimenta especulaciones sobre el papel y la capacidad de influencia que el Gabinete Real y el grupo de asesores próximos al monarca han tenido y pueden tener en la toma de decisiones durante el gobierno de coalición presidido por Abdelillah Benkirane que ha comenzado su andadura en enero de 2012. Durante la crisis hispano-marroquí (2001-2003) la diplomacia española vio la *mano negra* de uno de los Consejeros Reales, André Azulay, y de Francia. Más allá de estas especulaciones un repaso de

⁷⁰ Véase el epígrafe “Los acuerdos pesqueros: un clásico” del Capítulo IV.

la política exterior marroquí muestra cómo algunas de las decisiones más delicadas han sido tomadas por el Monarca y su círculo de asesores al margen y sin conocimiento del gobierno. Así, la retirada del embajador marroquí en Madrid, tomada en octubre de 2001 cuando el jefe del gobierno Abderrahman Yususfi se encontraba realizando una visita en Bruselas; la ocupación del islote del Perejil en julio de 2002; o la retirada al embajador de Marruecos en Irán.

Los cambios durante la primera década de reinado de Mohamed VI han afectado sobre todo a aspectos vinculados con la ejecución de la política exterior. Una de las novedades impulsadas por Mohamed VI ha sido el intento de profesionalizar el cuerpo diplomático mejorando los mecanismos de reclutamiento y preparación del personal y su capacidad “de capitalizar la nueva imagen de un Marruecos democrático y modernista” ante la opinión pública internacional⁷¹. Resultado de estas orientaciones, formuladas en el discurso pronunciado en agosto de 2002 con motivo del 40 aniversario de la Fiesta de la Revolución del Rey y del Pueblo, fue la decisión de crear una Academia Diplomática, inicialmente ubicada en la Universidad anglófona de Al-Akawayn, con el objetivo de reforzar un “cuerpo nombrado sobre la base del clientelismo y el favoritismo y no de la competencia”⁷². Otra de las novedades, dentro de la tónica de continuidad generalizada ha sido la mayor atención prestada a la “dimensión económica”⁷³.

La continuidad en los aspectos organizativos y decisorios tiene lugar en un contexto de redefinición de un escenario internacional en el que Marruecos ha perdido valor estratégico y se han devaluado algunas de las funciones que realizó en las décadas anteriores. Mohamed VI vió en el *II-S* y en la nueva política exterior norteamericana una oportunidad con la que contrarrestar su fragilidad regional—crisis con España y Argelia entre 2001 y 2003— y hacer frente a otra de las percepciones geopolíticas más profundamente ancladas entre la elite marroquí, la del aislamiento y *periferización* como origen y causa de los problemas del país. Si durante los años noventa fue el temor a una creciente marginación en sus relaciones con Europa por el proceso de ampliación de la UE hacia los países del Este europeo, tras el *II-S*

⁷¹ Mensaje Real a los participantes en el coloquio organizado en Rabat el 28 de abril de 2000 con motivo de la celebración de la Jornada Nacional de la Diplomacia Marroquí

⁷² Zakaria Abouddahab (2007); *La politique étrangère; diagnostic actuel et perspectives d'avenir*, Friedrich Ebert Stiftung, Rabat, pp. 57-78

⁷³ Irene Fernández Molina (2009): “La política exterior marroquí en el primer decenio del reinado de Mohamed VI: planes de reforma del servicio exterior y cambios en la toma de decisiones”, comunicación presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Málaga, 23-25 de septiembre de 2009

se incrementó el temor a que la posición periférica de Marruecos pudiera verse acentuada por la nueva percepción de Washington de un concepto de *Middle East* ampliado a todo el Asia Central de mayoría musulmana. En este contexto el análisis de los discursos de Mohamed VI apunta a una apuesta por impulsar el papel de Marruecos en el mundo como una “potencia relacional”, diversificando las relaciones exteriores y reforzando los atributos económicos de su diplomacia⁷⁴.

Las relaciones con el Magreb

El Magreb es, junto al mundo árabe y musulmán y el África subsahariana, uno de los cuatro círculos sobre los que se articulan las “solidaridades naturales” dictadas por la historia, la religión y la geografía. Esta prioridad, recogida ya en la Constitución marroquí de 1962, no se ha concretado en el desarrollo estable de relaciones políticas y económicas con el resto de Estados de la región (Argelia, Libia, Túnez y Mauritania). La heterogeneidad de los regímenes políticos surgidos tras las independencias, las disputas vinculadas al trazado fronterizo heredado de la colonización y, sobre todo, el conflicto del Sáhara Occidental, han dificultado el estrechamiento de los lazos con el resto de Estados magrebíes, pese a la pervivencia en el discurso de los dirigentes marroquíes de una ideología unitaria panmagrebí surgida durante las luchas por las independencias⁷⁵.

El proyecto de crear una Unión del Magreb Árabe (UMA) sólo vio la luz en febrero de 1989 como respuesta a los retos del proceso de globalización económica y la consolidación de bloques económicos tras la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea (1986)⁷⁶, en un contexto de déficit de legitimidad compartido por todos los regímenes de la región. El desencadenamiento de la guerra civil argelina en 1991, el embargo internacional al que fue sometido Libia a causa de su implicación en los atentados de *Lockerbie* y la falta de solución al conflicto del Sáhara Occidental bloquearon, a partir de 1992, el proceso de integración regional, arrastrando al Magreb a una situación de inferioridad negociadora en un marco de globalización en el que el aislamiento era percibido, cada vez más, como sinónimo de

⁷⁴ Rachid El Houdaigui, “La politique étrangère de Mohamed VI ou la renaissance d’une “puissance relationnelle” en Centre d’Etudes Internationales, *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)* Karthala, París, 2010.

⁷⁵ Mohamed Abed Jabri, “Evolution of the Maghrib Concept: Facts and Perspectives” en Halim Barakat *Contemporary North Africa: Issues of Development & Integration*, Washington, Center for Contemporary Arab Studies, 1985, p. 63-86.

⁷⁶ Algunos autores consideran las amenazas a la seguridad interna de los distintos países (auge del islamismo) como el principal factor que incentivó la mayor cooperación regional Karim Mezram, “Maghribi Foreign Policies and the Internal Security Dimension”, *The Journal of North African Studies*, vol. 3, nº 1, 1998, pp. 1-24.

marginación⁷⁷. El Consejo Presidencial de la UMA, único órgano capacitado para adoptar decisiones cuya aprobación requieren la unanimidad de los cinco Jefes de Estado, se reunió por última vez en febrero de 1994, bloqueándose en consecuencia el funcionamiento de la organización. Desde la creación de la UMA sólo han entrado en vigor 5 de los 36 acuerdos firmados. La organización, con sede en Rabat, existe formalmente y cuenta con una pequeña estructura. Organiza reuniones técnicas sectoriales y su Secretario General, el tunecino Habib Ben Yahia, la representa en foros regionales e internacionales.

Desde su llegada al trono en julio de 1999 Mohamed VI ha reafirmado su compromiso y voluntad política de reforzar la UMA y “poner en marcha los mecanismos que permitan promover el proceso de integración y complementariedad entre las economías de nuestros estados magrebíes”⁷⁸. Más allá de la retórica unionista basada en motivos históricos, religiosos y culturales, la integración regional es percibida cada vez más por los decisores marroquíes como una “necesidad económica vital”. Un estudio publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas en octubre de 2008 consideraba que sin esta integración la región podría sufrir grandes pérdidas y encontrar problemas a la hora de hacer frente a los desafíos que afrontaba el país (desarme arancelario, ampliación al Este de la UE, liberalización global del sector textil)⁷⁹. El proyecto de integración magrebí constituiría, desde esta perspectiva, un prerequisite para que la integración de Marruecos en la zona euro-mediterránea se produjera de forma exitosa.

Esta defensa de la integración magrebí basada en motivos económicos no es nueva. En julio de 2003 el Ministerio de Finanzas y Privatización había publicado ya un estudio sobre los desafíos de la integración magrebí en el que se subrayaba la necesidad de reforzarla y de intensificar los intercambios comerciales horizontales entre los cinco países de la región. El “coste del no-Magreb” era cifrado en ese estudio en 4.600 millones de dólares. Desde entonces el resto de países de la región, así como algunas organizaciones financieras internacionales, han continuado evaluando el impacto que la debilidad de la integración

⁷⁷ Miguel Hernando de Larramendi, “Intra-Maghrebi Relations Unitary Myth and National Interests” en Yahia H. Zoubir y Haizam Amirah-Fernández (eds.) *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation*, London and New York: Routledge, 2008, pp. 179-201.

⁷⁸ Alocución de Mohamed VI durante la cena ofrecida en honor del Presidente de Mauritania Ould Taya el 26 de abril de 2000.

⁷⁹ *Issues of the Maghreb integration, “The cost of Non Maghreb”*, Department of Financial Studies and Economic Forecasts, ministry of Economy and Finance, Kingdom of Morocco, Octubre de 2008.

económica regional tiene para cada una de las economías nacionales⁸⁰. Aunque las estimaciones no coinciden, todos los estudios comparten la visión de que el progreso en la integración económica magrebí tendría un impacto directo en el desarrollo del comercio, en el aumento de las inversiones extranjeras en la región y en la creación de puestos de trabajo.

Esta visión de la integración magrebí como una necesidad imperiosa es compartida por los actores económicos no estatales. Dirigentes empresariales e inversores de los Estados magrebíes y representantes de instituciones financieras internacionales reunidos en Casablanca en 2002 expresaron la frustración por el hecho de que la cooperación entre los operadores privados de la región continuara aplazada por motivos políticos e hicieron un llamamiento para la creación de un banco central magrebí, previsto en la Carta fundacional de la UMA pero nunca puesto en práctica, que desbloqueara la convertibilidad de las monedas locales⁸¹. La Confederación General de Empresarios Marroquíes (CGEM) también es muy activa en este ámbito y forma parte de la Unión Magrebí de Empleadores (UME) que defiende objetivos similares. En las dos ediciones de los Foros de hombres de negocio magrebíes organizados por la UME, en Argel en 2009⁸² y en Túnez en 2010, con la participación de un millar de empresarios, han sido reiteradas las apelaciones a una “integración económica inmediata”⁸³.

Pese a esta visión, el proceso de construcción magrebí continúa bloqueado dos décadas después de la creación de la UMA. La caída de Ben Ali en Túnez y de Gaddafi en Libia en 2011 han reactivado los llamamientos a la integración regional. El avance en este proceso pasa, sin embargo, por la normalización de las relaciones argelino-marroquíes, cargadas de desconfianza y prejuicios recíprocos alimentados periódicamente por la prensa de ambos países. Las malas relaciones entre las dos principales potencias regionales y, por tanto, los dos motores sobre los que debe sustentarse cualquier proyecto de integración regional hipoteca los avances en esa dirección.

⁸⁰ El gobierno tunecino defiende que el coste de la ausencia de integración magrebí reduce en 1% el crecimiento económico anual. El Secretario General de la UMA, por su parte, cifra el coste del No Magreb en el 2% de la tasa de crecimiento anual. Expertos del Banco Mundial consideran que una mayor integración regional que tomara en consideración la liberalización de los servicios y la reforma en el entorno inversor incrementaría el producto interior bruto entre 2005 y 2015 en un 34% para Argelia, un 27% para Marruecos y un 24% para Túnez. *Ibidem*

⁸¹ *Tunisia Country Report*, abril 2002, pp. 16 y 17.

⁸² *Al-Ahdaz al-Magribiyya*, 12/5/2009, p. 9.

⁸³ Abdelaziz Barrouhi, “Les patrons haussent le ton” en *Jeune Afrique*, 18/05/2010.

La vecindad conflictiva: las relaciones con Argelia

Las relaciones entre Marruecos y Argelia se caracterizan por una pauta de enfrentamiento/distensión presente ya desde los años sesenta⁸⁴. Los escasos avances en el proceso de integración magrebí han coincidido con los momentos de distensión en las relaciones argelino-marroquíes. El deshielo entre Argelia y Marruecos que tuvo lugar a finales de los años ochenta, en un marco de serias dificultades económicas en Argelia e incertidumbre sobre el impacto que podía tener la ampliación de la Comunidad Europea sobre Marruecos, fue posible gracias a la ratificación por Marruecos del Tratado de Límites con Argelia, que consagraba el trazado realizado por Francia durante el período colonial⁸⁵. La reapertura de las fronteras, que habían estado cerradas desde el desencadenamiento del conflicto del Sáhara Occidental en 1976, generó un clima de distensión que contribuyó a impulsar el proyecto de creación de la UMA.

Fue en este contexto en el que ambos países adoptaron una de las decisiones que más ha contribuido a reforzar los intereses compartidos entre ambos países: la construcción del Gasoducto Magreb-Europa, que debía conectar los yacimientos de gas natural de Hassi R'mel con la red europea de gasoductos atravesando el territorio marroquí. Este proyecto fue percibido por las cancillerías europeas que apoyaron su financiación como un importante paso adelante que podía ayudar a normalizar las relaciones marroquíes-argelinas, al igual que la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) había servido para establecer una nueva vecindad entre Francia y Alemania. El clima de distensión regional también facilitó la aceptación por Marruecos y el Frente Polisario del Plan de Arreglo para el Sáhara Occidental aprobado por la ONU en mayo de 1991, en el que se preveía la instauración de un alto el fuego y la celebración de un referéndum de autodeterminación que debía haberse celebrado en enero de 1992⁸⁶.

Lamentablemente, el desencadenamiento de la guerra civil argelina alimentó la desconfianza mutua y contribuyó a un nuevo enfriamiento de las relaciones bilaterales. El deterioro alcanzó su punto crítico en agosto de 1994, cuando las fronteras terrestres entre ambos países fueron cerradas de nuevo. El detonante fue el recelo recíproco que la gestión del

⁸⁴ Haizam Amirah-Fernandez, "El Sáhara Occidental en las dinámicas internas intra-magrebíes", ARI, nº 180, 2004, Real Instituto Elcano.

⁸⁵ Abdellatif Filali, *Le Maroc et le Monde Arabe*, Fayard, París, 2008, p. 111.

⁸⁶ Véanse los epígrafes "Crónica de una regresión" y "Derechos deducidos del principio de libre determinación", ambos en el Capítulo VIII.

islamismo suscitaba tras el golpe de Estado que en enero de 1991 acabó con la apertura política argelina. Hassan II aprovechó la guerra civil en Argelia y su profunda crisis para reforzar, en contraste, la imagen de Marruecos como un modelo de estabilidad. Los dirigentes argelinos, sumidos en un cruento conflicto interior que aisló al país, acusaron a su vecino de apoyar a los movimientos islamistas más allá de la frontera como instrumento para doblegar la política de Argelia sobre el Sáhara Occidental, tan opuesta a las pretensiones marroquíes. Las declaraciones de Hassan II al periódico saudí editado en Londres *al-Sharq al-Awsat*, en las que consideraba que la posible llegada de los islamistas al poder en Argelia podía constituir un “laboratorio” interesante en la región, aumentaron el malestar de la cúpula militar y política argelina⁸⁷.

Este malestar no ha desaparecido totalmente y es uno de los factores que quince años después continúa dificultando la normalización de las relaciones bilaterales⁸⁸. La desconfianza entre ambos países fue *in crescendo* con cruces de acusaciones⁸⁹. El ataque terrorista contra el hotel *Atlas Asni* en la ciudad turística de Marraquech, en el que murieron dos turistas españoles en agosto de 1994, cuestionó el argumento de que Marruecos era inmune a la deriva del islamismo violento debido al control que sobre el campo religioso ejercía una Monarquía que hundía sus raíces genealógicas en el profeta Mahoma⁹⁰. La respuesta del régimen marroquí fue la de presentar aquellos atentados cometidos por ciudadanos franceses de origen argelino como una campaña de desestabilización contra Marruecos organizada por Argelia, dejando entrever la implicación, nunca demostrada, de los servicios secretos argelinos en los atentados⁹¹. Rabat impuso un visado a los ciudadanos argelinos y a los franceses de origen argelino que quisieran desplazarse a Marruecos. Argelia estableció recíprocamente la exigencia del visado y decidió cerrar “temporalmente” la frontera terrestre entre ambos países. Las limitaciones impuestas a la movilidad de las personas entraban en clara violación con el Tratado de la UMA, interrumpiendo una de las aportaciones más visibles que la reconciliación argelino-marroquí había traído. Tan sólo en 1993 dos millones de argelinos

⁸⁷ *Le Monde*, 4-5 septiembre de 1994.

⁸⁸ Véase en este sentido, por ejemplo, las declaraciones del presidente del Gobierno Abdelaziz Beljadem a la televisión argelina. *Al-Sharq al-Awsat*, 23/2/2009, p. 4.

⁸⁹ La detención en junio de 1993 del dirigente de los Grupos Islámicos Armados (GIA) Abdelhak Layada en Marruecos y su posterior extradición a Argelia fue un ejemplo de esa desconfianza. Para el general argelino Jaled Nezzar, Marruecos habría intentado supeditar la extradición de Layada al fin del apoyo argelino al Frente Polisario.

⁹⁰ Véanse los epígrafes “El mito del poder religioso del monarca” (Capítulo I) y “La búsqueda de unas relaciones privilegiadas con Washington” (Capítulo II).

⁹¹ *Al-Quds al-Arabi* 24/3/2008, p. 7.

habían cruzado la frontera contribuyendo al desarrollo económico de la ciudad marroquí de Uxda y de la región Oriental de Marruecos. El cierre de la frontera y el deterioro de las relaciones bilaterales no impidieron, sin embargo, que el Gasoducto Magreb Europa fuera construido e inaugurado en 1996.

La guerra civil durante los años noventa apartó a Argelia de la escena internacional en la que había representado un papel muy activo tras su independencia. La superación del “embargo moral”⁹² al que había estado sometido el país por la violación de los derechos humanos y la forma en la que había gestionado la lucha contra el terrorismo islamista, junto con el retorno a la escena internacional, fueron dos de los principales objetivos perseguidos por Abdelaziz Buteflika tras su elección como presidente de la República en 1999⁹³. La actitud de Túnez y Marruecos accediendo a firmar Acuerdos de Asociación con la UE en 1995 y 1996 respectivamente sin tomar en consideración los intereses argelinos fue mal percibida por el nuevo presidente quien durante el mandato presidencial de Huari Bumedian (1965-1978) había sido el artífice, como ministro de Asuntos Exteriores, de la muy dinámica política internacional de Argelia⁹⁴. La instrumentalización de la integración regional con fines exclusivamente nacionales fue criticada por Buteflika, para quien “el concepto de unidad magrebí no debería ser manipulado estratégicamente en pequeñas batallas en las que cada socio persiguiera sus propios intereses en detrimento de los otros”⁹⁵.

Estas críticas no impidieron que Argelia impulsara, en el marco de su estrategia de retorno a la escena internacional, la firma de un Acuerdo de Asociación con la UE en 2002. Los atentados del 11-S aceleraron ese proceso, disminuyendo las críticas, algo cínicas, de Occidente a la manera cómo el régimen había gestionado la lucha contra el islamismo radical. El régimen pudo entonces presentar la guerra civil argelina no como una consecuencia de la interrupción del proceso electoral de 1991, sino como un enfrentamiento anticipado a gran

⁹² Luis Martínez, “L’Algérie de l’après-11 septembre 2001” en Rémy Leveau (dir.), *Afrique du Nord Moyen Orient. Espaces et conflits*, Édition 2003, Les études de la Documentation Française, París, pp. 149-161.

⁹³ Yahia H. Zoubir, “The Resurgence of Algeria’s Foreign Policy in the Twenty-First Century” *Journal of North African Studies*, Vol 9, n° 2, 2004, pp. 169-183 y Akram Belkaïd, “La diplomatie algérienne à la recherche de son âge d’or”, *Politique Étrangère*, n° 2, 2009, pp. 337-344.

⁹⁴ Véase Nicole Grimaud, *La politique extérieure de l’Algérie*, Karthala, París, 1984.

⁹⁵ “My Country Has Arisen from its Nightmare”, Interview with His Excellency Abdelaziz Bouteflika, President of the Democratic and Popular Republic of Algeria, *Middle East Insight* (noviembre-diciembre 1999).

escala de la “guerra contra el terrorismo” y a los grupos islamistas que mantenían la lucha armada como satélites de *Al-Qaida*⁹⁶.

El Sáhara Occidental y las relaciones argelino-marroquíes⁹⁷

Una de las cuestiones que más ha enturbiado las relaciones bilaterales entre Marruecos y Argelia ha sido el Sáhara Occidental, territorio cuya *marroquinidad* es para Marruecos la “prioridad de las prioridades”⁹⁸. Marruecos y Argelia atribuyen uno al otro el bloqueo de un conflicto sin cuya solución parece improbable que pueda avanzar el proceso de integración regional reclamado, por motivos económicos pero también de seguridad, como una necesidad vital. La revitalización de la UMA es un objetivo de la política exterior marroquí supeditado en todo caso a la consecución del reconocimiento internacional de la *marroquinidad* del Sáhara Occidental.

Bajo el paraguas de un conflicto de descolonización que enfrenta a Marruecos y al Frente Polisario subyace el antagonismo entre las principales potencias del Magreb, Argelia y Marruecos, por la hegemonía en la región. Desde la retirada española del territorio en febrero de 1976, Argelia defiende que el Sáhara Occidental es un caso de descolonización incompleta que sólo concluirá con la celebración de un referéndum de autodeterminación en el que el pueblo saharauí pueda expresar su voluntad. Argelia ha prestado apoyo diplomático y logístico al Frente Polisario acogiendo en su territorio los campos de refugiados en la región de Tinduf, región que había sido reivindicada por el irredentismo marroquí hasta 1972⁹⁹. Para Marruecos la recuperación del Sáhara Occidental es una etapa en la recuperación de la integridad territorial marroquí que habría sido amputada durante la colonización franco-española del país¹⁰⁰. Para Marruecos el conflicto del Sáhara Occidental no es una cuestión de descolonización, sino un asunto bilateral con Argelia, país al que acusa de utilizar al Frente Polisario como instrumento para intentar consolidar su hegemonía regional y buscar, a través

⁹⁶ "Le GSPC est un prolongement d'Al-Qaïda: Hassan Hattab et Ben Laden mènent le même combat", *Le Matin*, 13/11/2002. Véase también Miguel Hernando de Larramendi "El Magreb y los atentados del 11 de septiembre de 2001" en *Monografías del CESEDEN* nº 82, 2005, pp. 99-139.

⁹⁷ Véase, en general, el Capítulo VIII.

⁹⁸ Discurso de Mohamed VI con motivo de la Fiesta del Rey y del Pueblo 20/8/2008.

⁹⁹ Véanse a este respecto las reflexiones de Abdellatif Filali, Embajador de Marruecos en Argelia a finales de los años sesenta, Ministro de Asuntos Exteriores en 1971 y entre 1985 y 1998, y Primer Ministro entre 1994 y 1998. Abdelatif Filali, *Op. Cit.*, pp. 95-101.

¹⁰⁰ Miguel Hernando de Larramendi, "Ideología y política en el Marruecos post-colonial", en Antonio Torremocha Silva, *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*, Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, Cádiz, 2008, pp. 307-320.

de la creación de un “Estado artificial”, una salida al Océano Atlántico¹⁰¹. Esta percepción de Argelia como antagonista de Marruecos es uno de los elementos que más habría contribuido a construir la identidad política marroquí desde la independencia¹⁰².

La cuestión del Sáhara Occidental tiene además en ambos países una dimensión interna vinculada al reparto y el ejercicio del poder. En Marruecos la consolidación de la Monarquía como actor político hegemónico estuvo vinculada a la “recuperación de las provincias del sur”, liderada por Hassan II tras los intentos de golpe de Estado de 1971 y 1972. El amplio consenso político y social sobre esta cuestión es el que ha empujado a algunos actores políticos a recurrir a ella para conseguir ser aceptados dentro del sistema político marroquí. Si durante los años sesenta fue el Partido Comunista Marroquí el que se alineó con estos objetivos para contrarrestar los intentos de ilegalizarlo por su ideología marxista¹⁰³, en 2003 fue el partido islamista de la Justicia y el Desarrollo (PJD) el que intensificó su compromiso con la *marroquinidad* del Sáhara como instrumento con el que esquivar los intentos de marginarlo del juego político tras los atentados terroristas de Casablanca de mayo de 2003¹⁰⁴.

En Argelia la cuestión del Sáhara Occidental tras la muerte del presidente Huari Bumedián en 1978 se transformó en un arma arrojadiza utilizada por los diferentes clanes de la cúpula militar en sus intentos por hacerse con las riendas del Estado. La cúpula militar argelina ha continuado sirviéndose de la cuestión del Sáhara Occidental como dominio reservado para mostrar que el ejército es el defensor de la soberanía nacional contra los civiles acusados de “déficit nacionalista crónico”¹⁰⁵. La cuestión del Sáhara Occidental, vinculada al ejercicio del principio “sagrado” de autodeterminación, constituye una parte central de la política exterior argelina sobre la que existiría un amplio consenso¹⁰⁶. Este consenso es el que dificultaría, según algunos sectores marroquíes, al presidente argelino Abdelaziz Bouteflika,

¹⁰¹ Abdellatif Fillali, *Op. Cit.*, pp. 115-116.

¹⁰² Nizar Messari, “National Security, the Political Space and Citizenship: The Case of Morocco and Western Sahara”, *The Journal of North African Studies*, vol 6, nº 4, 2001, pp. 47-63.

¹⁰³ Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior de Marruecos*, Mapfre, Madrid, 1997, pp. 121-124.

¹⁰⁴ Khadija Mohsen-Finan y Malika Zghal, “Le Maroc, entre maintien de l’ouverture politique et ‘fin du laxisme’”, en Rémy Leveau (dir.), *Afrique du Nord Moyen Orient. Espaces et conflits*, Édition 2004-2005, Les études de la Documentation Française, París, pp. 119-133.

¹⁰⁵ Lahouari Addi (1999) ‘Introuvable réconciliation entre Alger et Rabat’ in *Le Monde Diplomatique* 12-13.

¹⁰⁶ Yahia H. Zoubir y Karima Benabdallah-Gambier, “Morocco, Western Sahara and the Future of The Maghrib”, *The Journal of North African Studies*, vol. 9, nº 1, 2004, pp. 62-63.

nacido en la ciudad marroquí de Uxda y en la que pasó sus primeros años de vida, mostrar una posición más flexible, para no ser tildado de pro-marroquí¹⁰⁷.

La creación de la UMA en febrero de 1989 no permitió avanzar en la solución del conflicto pese a la aceptación por las partes del Plan de Arreglo y, viceversa, el conflicto no permitió avanzar al proceso de integración regional. La cuestión del Sáhara Occidental ha seguido siendo, una y otra vez, una fuente de fricciones recurrente en las relaciones entre Argelia y Marruecos. La inestabilidad en la que se vio inmersa Argelia durante los años noventa fue percibida por Marruecos como una oportunidad para bloquear el proceso referendario –hasta conseguir incluir en el censo una mayoría de población de origen marroquí–, prolongando un *statu-quo* aceptable para las potencias occidentales que temían que una victoria del Frente Polisario en el referéndum pudiera desestabilizar también a Marruecos.

Desde finales de los años noventa la posición marroquí comienza a evolucionar. Algunos sondeos realizados entre la población del Sáhara Occidental habrían mostrado a Hassan II que la población residente en el territorio no se pronunciaría mayoritariamente a favor de la incorporación del territorio al reino de Marruecos si llegase a celebrarse el referéndum¹⁰⁸. La salida del gobierno de Dris Basri en noviembre de 1999, el principal defensor de que un censo a la medida era la mejor vía para consagrar la soberanía marroquí sobre el territorio, aceleró el giro de la política marroquí que comienza a alejarse de la tesis del “referéndum confirmativo”, apoyada hasta entonces, para pasar a defender cada vez más abiertamente un proyecto de autonomía para el Sáhara Occidental en el marco de un Estado marroquí soberano.

Esta ‘tercera vía’ comienza a ser asumida en los documentos de Naciones Unidas a partir de febrero de 2000¹⁰⁹. Sin abandonar las referencias al Plan de Arreglo, las resoluciones del Consejo de Seguridad comenzaron a reflejar el creciente escepticismo de sus miembros sobre la celebración del referéndum e invitaban al enviado especial del Secretario General, James Baker, a explorar nuevas vías políticas para resolver el conflicto. En 2001 y 2003 Baker propuso dos planes para salir del *impasse* basados en un proceso progresivo que

¹⁰⁷ Véase la entrevista con Abdelwahab Maalmi, profesor de derecho internacional público y ex embajador de Marruecos ante el Vaticano. *Al-Watan al-An*, 5/10/2009. Véase asimismo “Un Oujdi à Alger”, *Le Journal Hebdomadaire*, 29/3/2008, pp. 24-26.

¹⁰⁸ Khadija Mohsen-Finan, “Sáhara Occidental: divergentes profondes autour d’un mode de règlement”, *L’Année du Maghreb 2008*, CNRS, París.

¹⁰⁹ Informe del Secretario General sobre la Situación Relativa al Sáhara Occidental S/2000/131, 17 de febrero de 2000.

preveía el establecimiento durante una primera fase –de 4 ó 5 años- de una autonomía saharauí con competencias más o menos limitadas en el marco de un Estado marroquí soberano. Al concluir este periodo debería celebrarse un referéndum de autodeterminación en el que podrían votar los residentes en el territorio durante los años anteriores.

Argelia es percibida como el principal obstáculo para alcanzar una solución política que consagre la soberanía de Marruecos sobre el territorio. La diplomacia marroquí responsabiliza a Argelia del apoyo diplomático que continúa teniendo el Frente Polisario. Durante los años ochenta la diplomacia argelina jugó un activo papel apoyando el reconocimiento de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), que culminó con su admisión en 1984 en la Organización para la Unidad Africana (OUA), lo que provocó la retirada marroquí de la organización. Veinte años después la diplomacia marroquí atribuyó a Argelia un papel destacado en el reconocimiento de la RASD por Suráfrica en septiembre de 2004¹¹⁰. La evocación de una eventual división del territorio del Sáhara Occidental, planteada en febrero de 2002 por el Secretario General de la ONU, Kofi Anan, en su informe al Consejo de Seguridad, fue percibida como una maniobra con la que Argel trataba de impulsar de nuevo una opción que le permitiría crear un micro-Estado bajo su tutela y que le proporcionaría una salida hacia el Océano Atlántico¹¹¹. La visita de Abdelaziz Buteflika a los campamentos de refugiados en Tinduf para participar en los actos conmemorativos de la creación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) fue percibida por Rabat como una nueva provocación en un momento en el que Marruecos creía ver próxima una salida al conflicto favorable a sus intereses¹¹². La respuesta marroquí fue rotunda. Durante su primer viaje a El Ayún, en marzo de 2002, Mohamed VI calificó a Argelia como “enemigo declarado de nuestra integridad territorial”, defendiendo unos meses después el rechazo de Marruecos al

¹¹⁰ Este duro revés mostraba las limitaciones de la política africana de Marruecos y fue precedido por una carta del presidente sudafricano, Thabo Mbeki, en el que éste comparaba a los saharauis con los palestinos. Marruecos respondió llamando a consultas a su embajador en Pretoria y reiterando sus denuncias sobre la implicación directa de Argelia en el conflicto del Sáhara Occidental en un memorándum remitido al Consejo de Seguridad pocos días después de que Bouteflika calificara a Marruecos de ‘país colonizador’ en la tribuna de la Asamblea General de la ONU. ‘Memorandum of the Kingdom of Morocco on the regional dispute on the Sahara’ 24 de septiembre 2004, dirigido al Secretario General de la ONU.

¹¹¹ Yahia H. Zoubir, “Algerian-Moroccan Relations and Their Impact on Maghribi Integration”, *The Journal of North African Studies*, vol. 5, nº 3, 2004 pp. 64-65.

¹¹² Véase la entrevista a Mohammed VI, *Le Figaro*, 4/9/2001 en la que consideraba que la cuestión del Sáhara estaba ya solucionada.

Plan de Arreglo, considerado en lo sucesivo como obsoleto e irrealizable en términos prácticos¹¹³.

La aceptación por parte del Frente Polisario –presionado por Argelia¹¹⁴– del Plan Baker II, en junio de 2003, fue percibida por Marruecos como una nueva maniobra con la que Argel intentaba ponerle en una situación comprometida. Aunque esta nueva propuesta mantenía los fundamentos del plan elaborado por Baker en 2001, introducía algunos cambios que la hacían ligeramente más equilibrada¹¹⁵, lo que contribuyó a alimentar los recelos de Marruecos. El temor a perder el control sobre el territorio durante el periodo transitorio de autonomía y la desconfianza sobre el resultado final del referéndum, que preveía como una de las tres opciones la independencia, empujaron a Marruecos a rechazarla en un contexto de fragilidad interna tras el *shock* producido por los atentados terroristas del 16 de mayo de 2003, que confirmaban la vulnerabilidad del reino ante el terrorismo islamista. La aceptación del Plan Baker II por el Frente Polisario coincidió con la presentación de un borrador de resolución en el que Washington apoyaba la petición de Kofi Annan para que el Consejo de Seguridad pudiera imponer su aplicación. Rabat se sintió atrapado en lo que consideró una trampa tendida por Argel y desplegó una intensa campaña diplomática consiguiendo evitar *in extremis* su aprobación en esos términos por el Consejo de Seguridad¹¹⁶.

¹¹³ Discurso de Mohamed VI coincidiendo con el 27 aniversario de la *Marcha Verde*, 6/11/2002.

¹¹⁴ Las presiones argelinas habrían sido determinantes para que la dirección del Frente Polisario aceptase el Plan tras un difícil debate interno que proporcionó al movimiento saharauí una ventaja táctica. A tal fin, el primer ministro Ahmed Ouyahya participó personalmente, junto al ministro de Asuntos Africanos y al embajador de Argelia en la ONU, Abdallal Baali, en una entrevista con el presidente de la RASD el 28 de junio de 2003. El representante del Frente Polisario ante la ONU, Ahmed Boukhari, sostiene que el cambio de posición se debió también a las sugerencias de otros países como España, México y Sudafrica (Ahmed Boukhari, “Las dimensiones internacionales del conflicto del Sáhara Occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí”, *Documento de Trabajo* n° 16, 2004, Real Instituto Elcano). Este giro no fue fácilmente aceptado en los campamentos de refugiados. Hubo que esperar al 12 de agosto para que el Secretariado Nacional del Frente Polisario después de dos jornadas de deliberaciones tomara nota con satisfacción de la adopción de la resolución 1495 (Ruf 2004: 139). El Plan Baker II fue ratificado durante el XI Congreso del Frente Polisario celebrado del 12 al 19 de octubre de 2003 en Tifariti.

¹¹⁵ El segundo plan no exige que las leyes aprobadas por la Asamblea tengan que ser conformes con la Constitución marroquí. El poder judicial sería ejercido por el Tribunal Supremo del Sáhara Occidental cuyos miembros serían nombrados por el jefe del Ejecutivo con el consentimiento de la Asamblea. Estos dos últimos órganos serían elegidos sólo por los electores inscritos en el censo actualizado por la ONU. El derecho de voto en el referéndum para determinar el estatuto final del Sáhara Occidental incluiría, además, a los colonos que hubieran residido continuamente en el territorio desde diciembre de 1999. En este ámbito el plan establece que ‘la preservación de la integridad territorial no autorizará la adopción de medida alguna que pueda impedir, reprimir o sofocar la realización pública y pacífica de debates manifestaciones o campañas en particular durante los periodos en los que tengan lugar elecciones o referendos’ (S/2003/565, párrafo octavo). Aparte de esto, la diferencia principal para Marruecos era que el Plan Baker II mencionaba expresamente la independencia como una de las opciones que debían incluirse en el referéndum, mientras que la versión anterior omitía este punto.

¹¹⁶ S/RES 1495(2003).

La dimisión en junio de 2004 de James Baker, percibida en Marruecos como una victoria de su diplomacia¹¹⁷, contribuyó a que la cuestión del Sáhara Occidental se volviese a estancar en la ONU. La posición marroquí comenzó a decantarse abiertamente por una solución autonómica que excluía la celebración de un referéndum de autodeterminación. Las revueltas que tuvieron lugar en El Ayún en mayo-junio de 2005-calificadas por la prensa argelina como una *Intifada saharawi*- reforzaron esa opción¹¹⁸.

La propuesta autonómica fue presentada oficialmente por Rabat en la ONU en abril de 2007, aunque venía preparándose desde el año anterior, en el que fue creado el Consejo Consultivo para los Asuntos Saharauis (CORCAS)¹¹⁹. Uno de los argumentos a los que recurre Marruecos para defender la propuesta autonómica es que la emergencia de un Estado en el Sáhara Occidental entrañaría graves riesgos de seguridad que podrían contribuir al aumento de las actividad terrorista y de la inmigración ilegal y, por tanto, a la inestabilidad de la región¹²⁰.

El contencioso sobre la frontera: seguridad, contrabando e inmigración ilegal

La delimitación de la frontera entre Argelia y Marruecos ha sido un elemento de fricción recurrente que dio lugar a un corto enfrentamiento en 1963, en un episodio bélico conocido como la “Guerra de las Arenas”. Hubo que esperar hasta 1972 para que ambos países firmaran un tratado sobre la delimitación fronteriza en un contexto de concertación magrebí ante el proceso de descolonización del Sáhara Occidental. La negociación de Marruecos y Mauritania con España en los Acuerdos Tripartitos de Madrid de noviembre de 1975 deterioró las relaciones entre Rabat y Argel. Ambos países volvieron a tener una escaramuza bélica en 1976 en la batalla de Amghala. La frontera fue cerrada y la ratificación del tratado de límites tuvo que esperar hasta 1988.

Los recelos alimentados por la amenaza islamista y su posible aprovechamiento por el país vecino provocaron de nuevo en 1994 el cierre de las fronteras terrestres. La desconfianza mutua sobre el control de una larga y porosa frontera ha bloqueado desde entonces algunos de

¹¹⁷ El ministro marroquí de Asuntos Exteriores Mohamed Benaissa consideró la dimisión de Baker como ‘el resultado de la tenacidad de la diplomacia marroquí y de su rechazo de algunos principios que ponen en riesgo su integridad territorial’. *El País*, 14/4/2004.

¹¹⁸ *Morocco. Country Report*, agosto de 2005, p. 17.

¹¹⁹ <http://www.map.ma/mapfr/corcas/index.htm>

¹²⁰ Aomar Baghzouz, “Le Maghreb, le Sahara Occidental et les nouveaux défis de sécurité” en *L’Année du Maghreb 2008*, CNRS, París, p. 530.

los intentos para reabrirlo. La percepción de que Marruecos podía estar instrumentalizando de nuevo a los grupos islamistas argelinos bloqueó en agosto de 1999, por ejemplo, el proceso de normalización, en marcha tras la participación del presidente argelino, Abdelaziz Buteflika, en los funerales de Hassan II. La justificación invocada fue la acusación formulada contra Marruecos por armar y financiar a los terroristas argelinos, después del arresto de nueve miembros de los Grupos Islámicos Armados (GIA) que habrían cometido una masacre en Beni Ounif, localidad situada al sureste de Argelia, antes de, presumiblemente, retornar a Marruecos¹²¹.

La percepción de que el terrorismo islamista no era exclusivamente un problema argelino, sino una amenaza compartida por todos los regímenes magrebíes, comienza a abrirse camino en Marruecos tras los atentados terroristas que sufrió el país en mayo de 2003.

El alineamiento oficial del Grupo Salafista de la Predicación y el Combate (GSPC) con *Al-Qaida* en septiembre de 2006 y sus conexiones con otros grupos terroristas de la región¹²² acrecentaron los temores ante lo que cada vez más se percibía como una amenaza transnacional. La nueva denominación de este grupo argelino que pasó a llamarse *Al Qaida del Magreb Islámico* (AQMI) ha reforzado esa visión, aunque algunos analistas consideran que el cambio de nombre respondía a la necesidad de hacerlo más atractivo ante las dificultades que atravesaba el GSPC para reclutar militantes debido a la política de reconciliación nacional impulsada por el presidente Buteflika. Los atentados terroristas que sacudieron en abril de 2007 la ciudad marroquí de Casablanca y la capital argelina alimentaron las especulaciones –oficialmente desmentidas– sobre los vínculos existentes entre las organizaciones terroristas de los dos países. Marruecos percibe el resurgir de lo que las autoridades argelinas denominan “terrorismo residual” como una amenaza compartida que exige el reforzamiento de la cooperación. En un mensaje de condolencias enviado al presidente argelino, Mohamed VI se declaraba convencido de que la seguridad en Argelia formaba parte de la seguridad de Marruecos y de la estabilidad de la región magrebí, del suroeste del Mediterráneo y de la región del Sahel y del Sáhara¹²³. Sin embargo, la tentación de instrumentalizar las cuestiones de seguridad vinculadas al control de la frontera o a la

¹²¹ Yahia H. Zoubir, “The dialectics of Algeria’s Foreign Relations from 1992 to the Present” en Ahmed Aghrout y R.M Bougherira (eds.) *Algeria in Transition. Reforms and Development Prospects*, Routledge, Londres, 2004, pp. 167-168.

¹²² Grupo Islámico Combatiente Marroquí, Grupo Islámico Libio, Frente Islámico Tunecino y Grupo Mauritano para la Predicación y la Yihad.

¹²³ Message de condoléances se SM le Roi au Président Algérien, 13/05/2007.

cuestión del Sáhara Occidental dificulta una cooperación efectiva. A causa de la membresía de la RASD en la Unión Africana, Marruecos no ha ratificado la Convención de Argel contra el terrorismo que entró en vigor en septiembre de 2002.

La desconfianza, sólidamente arraigada en los servicios de seguridad de ambos países, dificulta la circulación de información, que en muchos casos transita por terceros países¹²⁴. La cooperación en materia de seguridad se produce en foros e instancias regionales en los que participan países de la UE y Estados Unidos, como el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o la iniciativa 5+5, en las que las cuestiones de seguridad han adquirido progresivamente un mayor peso.

El cierre de una larga frontera de 1560 kilómetros, mal señalizada y muy difícil de vigilar, ha incrementado los tráfico y actividades ilícitas¹²⁵. Un reportaje publicado por un semanario independiente marroquí estimaba que en 2007 alrededor de un millar de personas la atravesaban diariamente, la mitad de ellas miembros de mafias contrabandistas¹²⁶. El contrabando se ve favorecido por las diferencias de precio en algunos productos que en muchos casos se deben a las subvenciones estatales, así como por la diferencia de tasa de cambio existente entre la divisa argelina y la marroquí en relación con el Euro¹²⁷. El principal producto objeto de contrabando es la gasolina, aprovechando que un litro cuesta la mitad en Argelia que en Marruecos. Un indicador del volumen que este tráfico son los 800.000 litros incautados por la gendarmería argelina en 2008. El contrabando afecta también a otros productos como los electrodomésticos, que pueden comprarse en Uxda a mitad de precio que en el mercado argelino. Desde el lado marroquí los flujos de contrabando son menores y se centran en productos alimentarios como carne de pollo, frutas y hortalizas, según un estudio realizado por la Cámara de Comercio e Industria de Uxda¹²⁸. Según la Cámara de Comercio el contrabando moviliza en la región un volumen anual de mil cuatrocientos millones de euros¹²⁹. Entre los flujos ilícitos también se encuentra el tráfico de drogas¹³⁰, que generan enfrentamientos periódicos entre los narcotraficantes y los guardias de fronteras argelinos¹³¹.

¹²⁴ Ignacio Cembrero “El rey de Marruecos llama a coordinar la lucha antiterrorista en el Magreb”, *El País*, 14/4/2007.

¹²⁵ Ignacio Cembrero “Una cicatriz de 1500 kilómetros”, *El País*, 25/5/2008.

¹²⁶ *Al-Sahifa*, 23/5/2007, p. 10

¹²⁷ Luis de Vega “La frontera entreabierto” *ABC*, 13/4/2005, p. 32.

¹²⁸ *Al-Watan al-An*, 27/10/2008, p. 20.

¹²⁹ *Al-Taydid* 22/12/2009: 9

La frontera también se ha convertido en un espacio de tránsito para los inmigrantes subsaharianos que cruzan desde Argelia la frontera con Marruecos para intentar alcanzar territorio europeo¹³². Durante la crisis migratoria que tuvo lugar en Melilla en el otoño de 2005, cuando varios miles de subsaharianos intentaron atravesar las *vallas* para entrar en la ciudad, las autoridades marroquíes acusaron a Argelia de hacer la vista gorda en la frontera, permitiendo la llegada de los inmigrantes a territorio marroquí con el objetivo de dificultar el proceso de normalización en curso entre Marruecos y España tras la crisis bilateral (2001-2003)¹³³. Argelia, por su parte, acusó a Marruecos de trasladar y abandonar a varios grupos de subsaharianos en el territorio del Sáhara Occidental en su intento de presentarse ante España y la UE como un socio fiable en el control y gestión de los flujos migratorios¹³⁴. Una vez más, la desconfianza ha impedido la articulación de una política de cooperación bilateral en la lucha contra la inmigración clandestina. Tras los sucesos de Melilla, Marruecos impulsó la celebración en Rabat en julio de 2006 de la Conferencia Euroafricana de Desarrollo e Inmigración, boicoteada por Argelia con el argumento de que el *dossier* de la inmigración clandestina debía ser abordada en el marco de la Unión Africana, organización de la que Marruecos se autoexcluyó como protesta de la admisión de la RASD¹³⁵. Un estudio realizado por la DGED marroquí estimaba en 2008 que el 75% de los inmigrantes subsaharianos llegaban a Marruecos a través de la frontera con Argelia¹³⁶.

Si el cierre de la frontera ha propiciado los tráfico ilícitos, ha perjudicado, sobre todo, a la economía formal. La única forma de comerciar entre ambos países desde 1994 ha sido a través de un tercer país, sobre todo Francia o España. Según un estudio del Banco Mundial realizado en 2006 el potencial de exportaciones de Marruecos a su vecino sería de mil millones de dólares, equivalente al 2% de su PIB, pero el cierre fronterizo hace que Argelia en lugar de ser el tercer socio comercial de Marruecos sea el nº 30, al mismo nivel que un país lejano como Siria¹³⁷. El cierre de la frontera no ha sido sin embargo total, pues no ha afectado

¹³⁰ “Le kif marocain envahit l’Algérie” *Le Jeune Indépendant*, 4/3/2008.

¹³¹ *Al-Sabah* 15/2/2010.

¹³² Miguel Hernando de Larramendi y Fernando Bravo, ‘La frontière hispano-marocaine à l’épreuve de l’immigration’ en *L’Année du Maghreb 2004*, CNRS, París, 2006, pp. 153-171.

¹³³ “Le Maroc dénonce l’instrumentalisation du drame des immigré subsahariens”, MAP, 14/5/2005.

¹³⁴ Aomar Baghzouz, *Op. Cit.* pp. 544-546.

¹³⁵ *Al-Alam*, 20/7/2008.

¹³⁶ *Al-Masa’* 6/2/2008, p. 1.

¹³⁷ World Bank (2006): “*Is There a New Vision for Maghreb Economic Integration?*” Washington.

al tránsito de gas natural. El gasoducto Magreb-Europa abierto en 1996 ha continuado suministrando gas natural argelino a Europa atravesando el territorio marroquí.

No obstante, si bien es cierto que pese a los vaivenes de las relaciones bilaterales el tránsito de gas nunca se ha interrumpido, también lo es que no ha servido para crear esa red de intereses compartidos que permitiera establecer un núcleo duro sobre el que asentar las relaciones bilaterales. Pese a carecer de fuentes propias de energía, Marruecos no quiso depender del gas argelino para producir energía eléctrica e impulsar el desarrollo de su economía. Rabat prefirió cobrar un canon del 7% por el gas que circulaba por su territorio considerando que la seguridad energética estaba reñida con consumir gas natural de su vecino. La muerte de Hassan II en julio de 1999 habría malogrado un primer intento para gasificar el país con ese gas próximo¹³⁸. Hubo que esperar a 2005 para que Marruecos comenzara a modificar su política e inaugurara una primera central térmica de ciclo combinado en Tahaddart, cerca de Tánger¹³⁹.

Una normalización aplazada

Desde 2004 la diplomacia marroquí ha multiplicado los gestos y llamamientos para la normalización de las relaciones con su vecino oriental. El rechazo de Argelia a aceptar una salida bilateral con Marruecos a la cuestión del Sáhara Occidental ha empujado a la diplomacia marroquí a intentar encapsular esta cuestión disociándola del resto de relaciones bilaterales. En julio de 2004 Mohamed VI anunció durante el discurso de aniversario de su llegada al Trono la retirada del visado obligatorio que había sido impuesto a los ciudadanos argelinos una década atrás¹⁴⁰. Las presiones de Estados Unidos, UE, Francia y España se encontraban detrás de una decisión que contribuyó a crear el clima favorable que facilitó la participación de Mohamed VI en la *cumbre* de la Liga Árabe organizada por Argelia en marzo de 2005. En el encuentro mantenido entonces por Mohamed VI y Buteflika se abordó la elaboración de un código de buena conducta que limitara los excesos verbales que tanto interferían las relaciones y se evocó también la reapertura de la frontera terrestre¹⁴¹. Al concluir la *cumbre* Argelia correspondió a la iniciativa marroquí eliminando a su vez la

¹³⁸ Ignacio Cembrero, “Marruecos ‘chupa’ por fin gas argelino”, *El País*, 11/5/2008.

¹³⁹ Mustapha Faïd, “The Maghreb Energy Sector”. Situation and Perspectives” en Gary Clide Hufbauer y Claire Brunel (eds.), *Maghreb Regional and Global Integration: A Dream to Be Fulfilled*, Policy Analyses International Economics, nº 86, Peterson Institute for International Economics, 2008, pp. 109-110.

¹⁴⁰ Discurso pronunciado por Mohamed VI con ocasión de la Fiesta del Trono el 30/7/2004.

¹⁴¹ François Soudan, ‘La guerre des nerfs’ *L’Intelligent* 12/6/2005.

obligatoriedad del visado de entrada a los ciudadanos marroquíes que quisieran desplazarse a Argelia. Este deshielo fue, sin embargo, breve, ya que las declaraciones del presidente Buteflika pocos días después reafirmando el compromiso de Argelia con el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui provocaron el aplazamiento de la primera visita en quince años a Marruecos de un jefe de gobierno argelino y bloquearon la celebración de una *cumbre* de Jefes de Estado de la UMA con la que se pretendía relanzar la organización panmagrebí.

Los llamamientos a la normalización de relaciones y reapertura de fronteras se multiplican a partir de la primavera de 2008, en un momento en el que Peter Van Walsum, enviado especial del Secretario General de la ONU para el Sáhara Occidental, había comenzado a mencionar que no consideraba la independencia del Sáhara Occidental como una opción realista. En marzo de 2008, tres días después de que hubiera concluido la 4ª ronda negociadora con el Frente Polisario en Manhasset, el Ministerio de Asuntos Exteriores marroquí hizo público un llamamiento solemne a la “apertura de la frontera entre ambos países así como a la normalización de las relaciones bilaterales”. El cierre de la frontera era considerado “contrario a las aspiraciones de los pueblos del Magreb y a los deseos de nuestros socios y a las exigencias regionales de paz y desarrollo”. La respuesta argelina fue rechazar la disociación de los temas de la agenda bilateral, insistiendo en que la cuestión del Sáhara Occidental formaba parte de un “package of deals”¹⁴². El problema de la circulación de mercancías y personas en la frontera no podía desvincularse de un enfoque global sobre el Magreb que evitara “construir un Magreb en el que unos ganan y otros pierden”¹⁴³.

Ello no ha sido óbice para que Marruecos haya reiterado su llamamiento en varias ocasiones. Así, en julio de ese mismo año el soberano marroquí criticó a Argelia por mantener cerrada la frontera afirmando que “esa medida unilateral era vivida por los dos pueblos como una sanción colectiva (...) incompatible con los lazos de fraternidad histórica, con las exigencias del futuro común y los imperativos de la integración magrebí”¹⁴⁴. Cualesquiera que sean las diferencias de punto de vista en el conflicto del Sáhara Occidental, no podían -para el soberano marroquí- justificar la prolongación del cierre de la frontera. En el discurso que pronunció con motivo del 33 aniversario de la *Marcha Verde*, en noviembre de 2008,

¹⁴² *Africa Research Bulletin*, marzo de 2008, pp. 17450-17451 y *al-Quds al-Arabi*, 9/4/2008, p. 7.

¹⁴³ Ignacio Cembrero, “Marruecos pide a Argelia que abra la frontera común”, *El País*, 20/3/2008, p. 7 y “Zerhouni répond à Rabat” *Le Quotidien d'Oran*, 23/3/2008.

¹⁴⁴ Discurso pronunciado por Mohamed VI con motivo de la Fiesta del Trono, 30/7/2008.

Mohamed VI volvió a insistir en la necesidad de reabrir las fronteras separando este tema de la cuestión del Sáhara Occidental¹⁴⁵. Dos meses después volvió a insistir en la cuestión, esta vez en el discurso que dirigió a la Cumbre Económica Árabe celebrada en Kuwait en la que, entre otras cuestiones, se debatía el futuro de la Zona de Libre Comercio Interárabe¹⁴⁶. La respuesta argelina no ha cambiado y continua siendo la de reclamar un tratamiento global al conjunto de las relaciones, supeditando la apertura de la frontera a la firma de un acuerdo que abarque la cooperación en materia de seguridad, la lucha contra el contrabando, el tráfico de drogas y la inmigración irregular¹⁴⁷.

La estrategia marroquí poniendo el énfasis de la normalización bilateral en la apertura de la frontera respondía a varios objetivos. Por un lado, el interés en transmitir una imagen de flexibilidad ante Estados Unidos y los países de la UE, respondiendo a los requerimientos de sus socios para avanzar en la creación de un mercado regional en un momento en el que Marruecos trataba de legitimar una salida autonómica en la cuestión del Sáhara Occidental que no entrañase riesgos para su soberanía sobre el territorio. Los llamamientos marroquíes, reiterados públicamente en presencia de sus socios occidentales¹⁴⁸, intentan trasladar el coste del bloqueo del proceso de integración regional a Argelia. Separando la cuestión del Sáhara Occidental de la normalización de las relaciones bilaterales, Marruecos intenta reforzar su imagen de socio comprometido con la integración económica magrebí, reclamada de forma insistente por sus socios y también por instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional para las que la urgencia por avanzar en la integración regional se ve reforzada por la crisis económica global¹⁴⁹. Sería, pues, la actitud de Argelia la que “haría planear los peligros de balcanización en la región del Magreb y el Sahel en un momento en el que las mutaciones regionales e internacionales exigen el agrupamiento para

¹⁴⁵ Discurso de Mohamed VI con motivo del aniversario de la *Marcha Verde* 6/11/2008.

¹⁴⁶ *Al-Quds al-Arabi*, 21/1/2009, p. 7.

¹⁴⁷ *Al-Sharq al-Awsat*, 23/2/2009, p. 4.

¹⁴⁸ Por ejemplo durante la rueda de prensa conjunta que dieron Taïeb Fassi Fahri, ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos, y la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Condoleezza Rice, en Rabat en septiembre de 2008. *al-Sabah* 29/9/2008, p. 3.

¹⁴⁹ En ese sentido se expresaba Dominique Strauss-Khan, entonces Director General del Fondo Monetario Internacional, durante una conferencia sobre la integración económica magrebí celebrada en Trípoli en noviembre de 2008. *al-Ittihad al-Ishtiraqi*, 19/11/2009.

poder hacer frente a los desafíos mayores que afronta la región en materia de desarrollo así como para hacer frente a los peligros securitarios que le acechan”¹⁵⁰.

La apertura de la frontera también inyectaría un balón de oxígeno a las regiones fronterizas con Argelia, una de las zonas de Marruecos con un índice de pobreza más elevado. Según el censo de 2004, en el flanco noreste del país, que bordea Argelia desde Zagora hasta Uxda pasando por Errachidiya y Figuig, el 40% de la población se encontraba por debajo del umbral de la pobreza¹⁵¹. La ciudad de Uxda y la región circumvecina podrían volver a beneficiarse –al igual que había ocurrido entre 1988 y 1994- de los ingresos generados por los turistas argelinos. Según fuentes argelinas sólo en 1993 dos millones de turistas se habrían desplazado a Marruecos, habiendo gastado cuatro mil millones de dólares¹⁵². La región, que desde la llegada al trono de Mohamed VI se encuentra inmersa en un ambicioso plan de desarrollo, podría asimismo aumentar sus exportaciones agrícolas y manufactureras al mercado argelino.

El relanzamiento de las relaciones bilaterales que previsiblemente acompañaría a la reapertura de la frontera podría contribuir asimismo a acabar debilitando el apoyo que Argelia presta al Frente Polisario, tal y como ocurrió durante el clima de deshielo que conocieron las relaciones bilaterales a finales de los años ochenta. La posición de Argelia es la de *wait and see* al considerar que la ruptura del actual *statu quo* beneficiaría sobre todo a Marruecos. La bonanza económica de Argelia gracias al aumento del precio de los hidrocarburos le ha permitido enjugar su deuda externa desincentivando la adopción de una decisión por la que obtendría reducidas contrapartidas.

La evolución de las relaciones argelino-marroquíes se enfrenta a la gestión incierta de un *statu quo* que penaliza las posibilidades de avanzar en el proyecto de integración regional con el que hacer frente a los desafíos del proceso de globalización. Uno de los obstáculos principales es la profunda desconfianza que existe entre las elites de ambos países con poder de decisión que, a través de la correa de transmisión mediática, alimentan las percepciones cruzadas de las sociedades civiles¹⁵³. Los medios de comunicación reproducen estereotipos y clichés presentes también en redes sociales y foros de Internet. Aunque ha habido iniciativas

¹⁵⁰ Discurso pronunciado por Mohamed VI el 6/11/2008 con motivo del aniversario de la *Marcha Verde*.

¹⁵¹ *Morocco. Country Report*, noviembre de 2005, pp. 15-16.

¹⁵² “Rabat presse Alger pour rouvrir la frontière” *El Watan*, 22/3/2008.

¹⁵³ Benjamin Stora, “Algeria/Morocco: The Passions of the Past. Representations of the Nation that Unite and Divide”, *The Journal of North African Studies*, vol. 8, nº 1, 2003, pp. 14-34.

de la sociedad civil para romper estas dinámicas sus frutos han sido limitados. La ausencia de *lobbies* estructurados que aboguen por un relanzamiento de las relaciones bilaterales es otro de los inconvenientes para la superación del *statu quo*. Los hombres de negocios han sido los que de forma prudente han reclamado con mayor frecuencia la liquidación de los obstáculos políticos. Estos llamamientos, así como iniciativas como la creación de la Cámara de Comercio argelino-marroquí en 2006, han tenido hasta ahora un alcance limitado.

La falta de canales de diplomacia paralela que permitan de manera informal crear espacios de confianza no ayuda. La percepción del vecino como antagonista se impone traduciéndose en iniciativas unilaterales sin consulta previa. Así, el anuncio de la eliminación del visado para los argelinos fue realizado por Mohamed VI sin haberlo negociado previamente con Argelia. Algo parecido ocurrió con el lanzamiento de la iniciativa autonómica para el Sáhara Occidental. Esta desconfianza alimenta la carrera de armamentos entre ambos países.

Estados Unidos y el Magreb

El Magreb no es una región prioritaria para la política exterior estadounidense. El interés de Washington ha quedado tradicionalmente difuminado en el marco de su política hacia Oriente Medio, que es donde se concentran los intereses energéticos y de seguridad del país¹⁵⁴. En palabras de Richard B. Parker, embajador de Estados Unidos en Argelia y Marruecos en los años setenta, Estados Unidos está considerablemente libre de ataduras, idea que expresaba diciendo: “la zona es marginal en el conflicto árabo-israelí, no existe un *lobby* interno que esté apasionadamente interesado en lo que allí ocurra (...) ni los intereses estadounidenses en la región entran en conflicto con los de sus aliados”¹⁵⁵.

Durante la *guerra fría* el interés estadounidense estuvo ligado a la defensa del flanco sur de la OTAN con el objetivo de impedir la infiltración soviética en la región. Estados Unidos consideraba el Magreb parte de la zona de influencia de Europa y, sobre todo, de Francia y no sería hasta los años noventa cuando esta percepción comenzó a cambiar, sustituyéndose el enfoque bilateral que había prevalecido hasta entonces por un análisis en clave regional. En este sentido, a partir de 1999 EEUU comienza a defender la necesidad de avanzar en la

¹⁵⁴ Ian O. Lesser, *The US, the Mediterranean and Transatlantic Strategies*, ARI nº 14, 2009, Real Instituto Elcano.

¹⁵⁵ Citado por Haizam Amirah Fernández, “Las relaciones de EEUU con el Magreb” en *Culturas. Revista de análisis y debate sobre Oriente Próximo y el Mediterráneo*, nº 4, 2009, p. 74.

creación de un Magreb económicamente integrado. En esta dirección hay que situar la *iniciativa Eizenstat*, que defendía la “reducción de las barreras comerciales entre Argelia, Marruecos y Túnez”¹⁵⁶ como vía para reforzar el desarrollo de los intercambios comerciales y las inversiones estadounidenses en la región. Esta iniciativa, rebautizada como *U.S North Africa Economic Project*, pasó posteriormente a enmarcarse en la *Middle East Partnership Initiative* (EMPI).

Junto al interés económico en la zona la creciente importancia que las cuestiones de seguridad, vinculadas al terrorismo internacional, han adquirido en la agenda exterior estadounidense se ha hecho evidente en la última década. La preocupación por la seguridad en el Magreb, alimentada durante los años noventa por la guerra civil argelina¹⁵⁷, creció tras los atentados terroristas del 11-S. Posteriormente, los atentados terroristas contra la sinagoga de Yerba en Túnez, en abril de 2002, los atentados terroristas de Casablanca, en mayo de 2003, y los ataques terroristas contra la sede la ONU en Argel, en 2007, así como la transformación del *Grupo Salafista de Predicación y Combate* en una franquicia de *Al-Qaida* con el nombre de *Al-Qaida del Magreb Islámico* (AQMI), no han hecho más que alimentar la preocupación de Estados Unidos ante la amenaza terrorista en una región cuyos perfiles estratégicos están cada vez más vinculados a la región africana del Sahel. Washington ha buscado una respuesta en clave regional, intensificando al mismo tiempo sus relaciones de cooperación bilateral en materia de seguridad con los diferentes Estados de la región, que compiten en presentarse como aliados de confianza en la lucha contra el terrorismo internacional. Estados Unidos, que busca implicar a los ejércitos magrebíes en tareas de estabilización y lucha contra el terrorismo en la región del Sahel y el continente africano, quiere evitar, además, que las diferencias bilaterales entre los países magrebíes comprometan esa cooperación¹⁵⁸.

La búsqueda de unas relaciones privilegiadas con Washington

Las relaciones con Estados Unidos tienen para Marruecos un carácter estratégico vinculado en gran medida con el reconocimiento internacional de la *marroquinidad* del Sáhara Occidental. El interés por estrechar lazos con Washington tiene que ver en gran

¹⁵⁶ Eizenstat, Third Annual Les Aspin Memorial Lecture, Washington, Institute for Near East Policy, Washington DC, 8 March, 1999.

¹⁵⁷ Laurence Thieux, *Islamismo y democracia en Argelia. Francia y Estados Unidos frente al conflicto*, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, Guadarrama, 2008.

¹⁵⁸ Yahia H. Zoubir, “The United States and the Maghreb-Sahel”, *International Affairs*, Vol 85, nº 5, 2009, pp. 977-995.

medida con la percepción marroquí de que Estados Unidos es el principal actor externo en la controversia sobre el Sáhara Occidental, controversia que, sin embargo, no es prioritaria para la política estadounidense hacia la región.

El hecho de que Marruecos fuera el primer Estado del mundo que reconoció la independencia de Estados Unidos en 1777, así como el primer país en firmar un Tratado de Amistad y Cooperación con la joven República estadounidense tan sólo una década después¹⁵⁹, proporciona a las relaciones bilaterales una historia compartida y una estabilidad en el tiempo, invocada con frecuencia por los responsables políticos marroquíes y estadounidenses.

La expresión retórica de unas relaciones históricas ha ido acompañada de otros argumentos y actuaciones con los que Rabat ha pretendido reforzar su posición como socio sólido y fiable de Estados Unidos en la defensa de los intereses occidentales. El credo superficial en un cierto pseudo-liberalismo proporcionó durante la *guerra fría* una baza ideológica utilizada por la diplomacia marroquí para intentar conseguir un apoyo más firme de Washington a sus tesis sobre la *marroquinidad* del Sáhara Occidental. En ese mismo período Rabat se sirvió también de su posición geográfica y de su orientación pro-occidental para reforzar su condición de aliado de Estados Unidos en el mundo árabe y el continente africano. En este sentido se inscribe la colaboración en la defensa de los intereses occidentales en África subsahariana (con el envío, por ejemplo, de tropas a Zaire en 1977 y 1978) y en el acercamiento entre árabes e israelíes, buscando indirectamente con ello el apoyo económico, militar y político de Washington para consolidar la estabilidad del régimen alauí¹⁶⁰.

El final de la *guerra fría* devaluó el papel de Marruecos como pivote de defensa de los intereses occidentales en África, así como el papel mediador jugado en el conflicto de Oriente Medio tras el lanzamiento del *Proceso de Paz* y el inicio de contactos directos entre palestinos e israelíes. Para contrarrestar esa reducción de su valor estratégico la diplomacia marroquí se sirvió de diferentes medios. Tras la invasión iraquí de Kuwait en agosto de 1990 Marruecos colaboró activamente con Estados Unidos enviando tropas a la coalición internacional creada para desalojar a Saddam Husseín del emirato kuwaití. El envío de dos mil soldados a Arabia Saudí, asumiendo el elevado coste en términos de opinión pública para la Monarquía, reforzó la imagen de Marruecos como socio y aliado de confianza de Washington.

¹⁵⁹ Samya al-Machât, *Les Etats-Unis et le Maroc: le choix stratégique, 1945-1959*, L'Harmattan, París, 1996.

¹⁶⁰ Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior de Marruecos*, Mapfre, Madrid, 1997, pp. 205-229.

El desencadenamiento de la guerra civil argelina en 1991 fue utilizado por la diplomacia marroquí para reforzar su imagen de “barrera contra el islamismo”. La dimensión religiosa de la Monarquía marroquí dejó de ser un lastre. De ser considerado durante los años sesenta y setenta un régimen útil pero anacrónico en el marco de la rivalidad Este-Oeste, la situación de inestabilidad en Argelia hizo mejorar la imagen de la monarquía marroquí como baluarte contra el extremismo islámico, como régimen capaz de combatir eficazmente la propagación del integrista islámico considerado, junto a la emigración, como uno de los principales factores que amenazaban la estabilidad de la región. La inestabilidad argelina contribuyó a que el mantenimiento del *statu quo* en el Sáhara Occidental fuera considerado una opción razonable para Estados Unidos, quien temía una solución que pudiese desestabilizar también a Marruecos.

Desde 1975, con la excepción de Egipto, Marruecos ha sido el país árabe que ha recibido un volumen mayor de asistencia financiera por parte de Estados Unidos. Desde entonces, Marruecos ha obtenido una quinta parte de la ayuda económica total concedida por Estados Unidos a África, lo que supone más de mil millones de dólares en concepto de ayuda militar. En 2005 Marruecos recibió el 81,8% de las ayudas totales concedidas por Estados Unidos a los países del Magreb Central¹⁶¹.

La diplomacia de la tolerancia religiosa

Marruecos fue uno de los primeros países arabo-musulmanes en condenar los atentados del 11-S. A esta condena se unieron la totalidad de actores políticos, incluyendo al ilegalizado movimiento islamista *al-Adl wa-l-Ihsan* (Justicia y Caridad) liderado por el Abdessalam Yassin, cuyos representantes se desplazaron a la Embajada de Estados Unidos para manifestar sus condolencias. El soberano marroquí apoyó la celebración de una ceremonia ecuménica de homenaje a las víctimas en la catedral católica de Rabat. En la ceremonia tomaron parte los miembros del gobierno, incluyendo responsables políticos de alto nivel como el ministro de bienes raíces, el Presidente del Consejo Superior de Ulemas, el Gran Rabino de Marruecos, el Nuncio Apostólico y los dirigentes de sindicatos y partidos políticos, incluyendo al líder del legalizado Partido islamista de la Justicia y el Desarrollo, Abdelkrim al-Jatib. En ausencia de Mohamed VI uno de los consejeros reales leyó un mensaje del soberano en el que condenaba el terrorismo, mostraba su solidaridad política con los

¹⁶¹ Yahia H. Zoubir, *La política estadounidense en el Magreb: ¿a la conquista de una nueva región?*, Documento de Trabajo 13/2006, Real Instituto Elcano.

Estados Unidos y transmitía un claro mensaje de tolerancia religiosa con el que pretendía reforzar la imagen de moderación de Marruecos. El acto ecuménico suscitó, sin embargo, el rechazo de un grupo de once ulemas encabezados por Driss al-Kettani que se atrevió a emitir una *fatua* en la que se declaraba apóstatas a los países árabo-islámicos que participaran en la coalición norteamericano-británica contra Afganistán. También se argumentaba contra los musulmanes que oraran en una iglesia cristiana o en una sinagoga judía¹⁶².

Pese a estas críticas el éxito de la ceremonia ecuménica impulsó a Mohamed VI a proseguir con la diplomacia interreligiosa haciendo de la idea de la tolerancia un reclamo de su política exterior. Tres meses después de los atentados propuso la organización en Marruecos de una Conferencia Internacional sobre el Diálogo Interreligioso. En este mismo marco hay que situar la celebración en junio de 2004 del Congreso Mundial de Rabinos e Imames en la ciudad de Fez, así como la creación al año siguiente de un Instituto Permanente para la Diplomacia Interreligiosa con sede en esta ciudad, capital espiritual del país.

La imagen de adalid de la tolerancia religiosa se ha visto deteriorada en los últimos tiempos por las acusaciones formuladas contra Irán por su activismo religioso chífí destinado a “alterar los fundamentos religiosos del reino y (...) a intentar amenazar la unicidad del culto musulmán y el rito malikí sunní en Marruecos del cual es garante S.M Mohamed VI, Amir al Muminin”. Este activismo ha sido considerado por la prensa como uno de los motivos que habían originado la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países en marzo de 2009¹⁶³. La imagen de tolerancia religiosa también se ha visto seriamente afectada en 2010 tras la decisión de las autoridades marroquíes de expulsar a un centenar de cristianos evangélicos residentes en el país, muchos de ellos de nacionalidad estadounidense¹⁶⁴.

El impacto de los atentados del 11-S

Los atentados terroristas del 11-S ofrecieron a Marruecos una oportunidad para contrarrestar su pérdida de peso geopolítico presentándose como socio privilegiado de Washington en la “guerra contra el terrorismo”.

El gobierno marroquí no criticó abiertamente la acción militar de Estados Unidos contra el régimen talibán de Afganistán en octubre de 2001, pero sí mostró su preocupación por el

¹⁶² Véase epígrafe “El mito del poder religioso del monarca”, en el Capítulo I.

¹⁶³ “Les vrais raisons de la rupture”, *Maroc hebdo International* nº 830 (2009), pp. 13-14.

¹⁶⁴ Ignacio Cembrero “EEUU planta cara a Marruecos y frena la expulsión de los cristianos”, *El País*, 26/06/2010.

coste en términos humanos de la guerra, envió ayuda humanitaria a los refugiados afganos de Pakistán y condenó la política israelí hacia los palestinos, intentando evitar desbordamientos de la opinión pública sin comprometer las relaciones con Washington¹⁶⁵. A pesar del rechazo del gobierno a las peticiones del movimiento islamista *al-Adl wa-l-Ihsan* para organizar manifestaciones contra la guerra, el hecho de que Marruecos no participara en el dispositivo militar explican en gran medida que el inicio de las operaciones bélicas no diera lugar a grandes demostraciones de rechazo como las que habían tenido lugar en 1991 cuando Marruecos se integró en la coalición internacional anti-iraquí liderada por Estados Unidos bajo el paraguas de la ONU.

Después de los atentados del 11-S los sentimientos antinorteamericanos de la opinión pública marroquí se centraron en la cuestión palestina y en la repulsa a la decisión del Gobierno de Ariel Sharon de reocupar los territorios bajo control de la Autoridad Nacional Palestina. El 7 de abril de 2002 tuvo lugar en Rabat una manifestación de cerca de un millón de personas, convocada por todas las fuerzas políticas y con presencia de miembros del gobierno, para protestar contra la política del gobierno israelí y contra la alianza entre Estados Unidos e Israel. El rey, que había aplazado la celebración de su boda ante los graves sucesos de Palestina, recibió al día siguiente al Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, que iniciaba una gira por la región, recordándole que habría hecho mejor en comenzarla por Ramallah.

Estos gestos, de consumo interno, no afectaron a la alianza estratégica de la Monarquía marroquí con la administración norteamericana. Pocos días después de la multitudinaria manifestación contra el cerco israelí de la *Muqataa* en la que estaba asediado Yasser Arafat, el presidente Bush y Mohamed VI anunciaron en Washington el inicio de negociaciones para

¹⁶⁵ Tras los atentados del 11-S varios medios de comunicación marroquíes realizaron sondeos de opinión. El primero de ellos fue realizado por el diario económico *L'Economiste* el 28 de septiembre de 2001 (www.leconomiste.com) mediante entrevistas telefónicas a líneas fijas (sólo el 5% de los marroquíes disponen de una). El 60% de los encuestados se declaraba solidario con Estados Unidos, mientras que el 40% lo hacía con Osama Ben Laden. El 88% de los encuestados se mostraba contrario a la participación de Marruecos en la acción militar contra Afganistán, lo que permitía distinguir entre el rechazo a los violentos atentados sufridos por Estados Unidos y la repulsa a la política exterior norteamericana hacia el mundo árabe y musulmán. El diario arabófono de mayor tirada, *al-Ahdaz al-Magribiyya* (www.ahdaz.info), publicó el 29 de octubre de 2001 los resultados de otra encuesta realizada por la empresa de demoscopia francesa CSA-TMO a una muestra más representativa que confirmaba las tendencias del anterior sondeo. Solamente el 56% de los encuestados se declaró sorprendido por los atentados mientras que el 91% rechazaba la respuesta americana a los mismos. El 73% dudaba de la implicación de Ben Laden en los atentados y el 90% declaraba no creer al presidente Georges W. Bush cuando éste se decía favorable a la creación de un Estado palestino. Véase Aboubakr Jamaï en Rémy Leveau y Khadija Mohsen-Finan, *Le Maghreb après le 11 septembre*, Les Notes de l'Ifri, n° 44, París, 2002, pp. 83-85.

la firma de un acuerdo bilateral de libre cambio. En este marco hay que situar asimismo el permiso concedido para que Radio Sawa pudiese emitir en las principales ciudades marroquíes su programación destinada a mejorar la imagen de Estados Unidos entre la juventud árabe¹⁶⁶.

La seguridad ha sido uno de los ámbitos donde más se ha intensificado la cooperación entre Marruecos y Estados Unidos tras los atentados del 11-S. En el marco de la “guerra contra el terrorismo” Marruecos colabora con el FBI en el desmantelamiento de redes terroristas de origen magrebí instaladas en Europa y participa directamente en los interrogatorios a los detenidos en la prisión de Guantánamo. En junio de 2002 fue desmantelada en Marruecos una célula de *al-Qaida* que planeaba atacar a barcos norteamericanos y británicos en el Estrecho de Gibraltar, con gran impacto mediático. Asimismo el gobierno inició la tramitación de una ley antiterrorista muy criticada por los grupos islamistas y por organizaciones de derechos humanos. Esta nueva ley era considerada una imposición de Estados Unidos y una seria limitación a los avances realizados en materia de libertades públicas. La implicación de Marruecos en la “guerra contra el terrorismo” recibió el reconocimiento público tanto de Paul Wolfowitz como del presidente Bush, quien en su discurso del 6 de noviembre de 2003 sobre la democracia en el mundo árabe y musulmán dio el *satisfecit* democrático a Marruecos.

En el momento en el que tuvieron lugar los atentados del 11-S la crisis hispano-marroquí (2001-2003)¹⁶⁷ reforzaba entre la élite marroquí la percepción de fragilidad geopolítica de Marruecos a consecuencia del estrechamiento de lazos entre Madrid y Argel¹⁶⁸, visible en la condena argelina a la ocupación marroquí del Islote del Perejil en julio de 2002. España firmó un Tratado bilateral de Amistad y Buena Vecindad con Argelia y aceleró la conclusión del Acuerdo de Asociación Argelia-UE, suscrito en abril de 2002 en Valencia durante la presidencia semestral de España de la Unión. En este contexto el impulso a las relaciones con Washington era percibido como vital por la diplomacia marroquí para evitar la imposición del Plan Baker II en el Sáhara Occidental. La diplomacia marroquí valoró

¹⁶⁶ Amal Baba Ali “La radio américaine Sawa diffuse au Maroc sur bade FM: les ondes de l’Oncle Sam”, *Maroc Hebdo International*, nº 576, 17/10/2003, p. 33.

¹⁶⁷ Sobre la crisis hispano marroquí véase Ana I. Planet y Miguel H. Larramendi, “Maroc-Espagne: la crise de l’îlot Persil” en Rémy Leveau *Afrique du Nord- Moyen Orient. Espace et Conflits Édition 2003*, La Documentation Française, París, pp. 133-140.

¹⁶⁸ Ignacio Cembrero, *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.

positivamente también los buenos oficios del Secretario de Estado, Colin Powell, en el retorno al *statu quo* anterior en la crisis del islote del Perejil.

Las reformas en Marruecos: ¿un modelo para el resto de la región?

Las vías para acabar con la excepción “árabe-musulmana” y democratizar la región se situó en el centro de la agenda estadounidense tras la intervención en Iraq. Las dificultades durante las operaciones y la no aparición de armas de destrucción masiva dieron paso a un reforzamiento del proyecto del “Gran Oriente Medio” (BMENA) cuyas bases fueron formuladas por el presidente Bush en noviembre de 2003¹⁶⁹. El proyecto estadounidense fue asumido por los países del G-8 en la cumbre celebrada en *Sea Island* en junio de 2004. La versión aprobada tenía un tono conciliador e incluía algunas de las ideas inspiradoras del *Proceso de Barcelona*, mencionaba explícitamente la necesidad de solucionar el conflicto palestino-israelí y evocaba, por vez primera, la conveniencia de que las reformas tuvieran un origen endógeno.

Las críticas que el intervencionista proyecto estadounidense suscitó entre algunos aliados árabes de los Estados Unidos, como Egipto y Arabia Saudí, proporcionó al régimen marroquí una oportunidad para intentar compensar su pérdida de peso geopolítico tras el fin de la *guerra fría* presentándose una vez más como un aliado fiable de Washington, dispuesto a avalar su política de reformas en la región. La diplomacia marroquí tuvo, como también la tunecina, un papel activo en la *cumbre* de la Liga Árabe celebrada en mayo de 2004. Con trabajo diplomático se evitó que la organización rechazara los planes de Estados Unidos en la región y se consiguió la aprobación de un documento en el que se silenciaban las críticas a la ocupación de Iraq y se incluía una mención a la necesidad de solucionar el conflicto palestino-israelí antes de emprender reformas, que deberían proceder del interior de los Estados.

La elección de Marruecos como país anfitrión del “Foro del Porvenir” -primer eslabón del *Gran Oriente Medio*- fue presentada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Marruecos como “el reconocimiento a la política de reformas iniciadas desde su llegada al trono por Mohamed VI, así como un reconocimiento a la proyección del reino y de su lugar como país modelo en la región”. El encuentro, co-presidido por el Secretario de Estado, Colin Powell, y por el ministro marroquí, Mohamed Benaissa, tuvo lugar en Rabat el 11 de diciembre de 2004. En él participaron los ministros de asuntos exteriores y de finanzas de 23

¹⁶⁹ Véase Laura Feliú, “Estados Unidos y la democratización de Oriente Medio” en *Med 2003. Anuario del Mediterráneo*, IEMED/CIDOB, Barcelona, 2004, pp. 118-120.

de países árabes y musulmanes, junto a los miembros del G-8 y representantes de organizaciones internacionales como la Liga Árabe y la UE. Sólo Irán boicoteó la reunión. Este Foro quería ser un espacio de diálogo informal, flexible y abierto, dedicado a discutir cómo los miembros del G-8 y otros socios podían apoyar ideas para la reforma política, económica y educativa. Las diferencias surgidas entre los participantes quedaron reflejadas en las conclusiones limitadas –poco más que una declaración de intenciones- y en unos pocos acuerdos en materia de cooperación financiera para fomentar el desarrollo económico, social y cultural en los países árabes y musulmanes.

No obstante, la creciente hostilidad de la opinión pública marroquí hacia Estados Unidos tras la invasión de Iraq y el deterioro de la situación en Palestina obligó a las autoridades marroquíes a cultivar la ambigüedad¹⁷⁰. La reunión, co-patrocinada por Marruecos, no contó sin embargo con la presencia de Mohamed VI, que prolongó su gira por Latinoamérica con una estancia privada en la República Dominicana. La sociedad civil marroquí rechazó la iniciativa y numerosas organizaciones de derechos humanos y ONG boicotearon el *Forum Civil* previo celebrado el 8 y el 9 de diciembre, que debía presentar recomendaciones a la conferencia ministerial¹⁷¹. La Asociación Marroquí de Derechos Humanos y el partido islamista de Justicia y Desarrollo encabezaron la oposición a la celebración del *Forum*.

El acuerdo de libre cambio con Estados Unidos

En abril de 2002, mientras la opinión pública marroquí se manifestaba contra el cerco israelí de la *Muqataa*, Mohamed VI y el presidente Bush anunciaron en Washington el inicio de negociaciones para la firma de un Acuerdo de Libre Cambio, similar al que Estados Unidos había firmado con Jordania en 2001. Este acuerdo, de alcance económico limitado, pues Marruecos realiza únicamente el 3% de sus intercambios comerciales con USA (compárese con el que corresponde a la UE, por encima del 60%¹⁷²), tiene sin embargo un innegable carácter estratégico para las autoridades marroquíes, pues con él se intentaba garantizar el apoyo de Washington en la cuestión del Sáhara Occidental. La negociación se

¹⁷⁰ Véase el sondeo realizado entre febrero y marzo de 2004 en nueve países por Pew Research Center *A Year After Iraq War. Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists*, The Pew Global Project Attitudes. Consultado en <http://people-press.org/reports/pdf/206.pdf>

¹⁷¹ Véase el *dossier* “Forum pour l’avenir: un bide?” en *Le journal-hebdo*, nº 186, 17 de diciembre de 2004.

¹⁷² En 2003 había 120 empresas estadounidenses en Marruecos con inversiones valoradas en 600 millones de dólares que generaban 90.000 empleos directos e indirectos. Estados Unidos tiene abierta también una universidad angloparlante en Ifrane destinada a la formación en inglés de los hijos de la elite del país.

hizo de modo discreto, por los vientos de intervención armada en Iraq que ya corrían; incluso se optó por trasladar prudentemente la negociación a Ginebra una vez iniciadas las operaciones bélicas en marzo de 2003.

El carácter político que el régimen marroquí concede a este acuerdo quedó de relieve cuando el bloqueo técnico de las negociaciones fue superado gracias a la entrevista mantenida por el Secretario de Estado adjunto, Marc Grossman, con el rey en la ciudad de Alhucemas. Mohamed VI accedió a concluir unas negociaciones en las que quedaban numerosos flecos por concretar y que planteaban un escenario incierto para la agricultura marroquí – especialmente con la apertura del mercado de cereales, carne blanca- y para la propiedad intelectual y las patentes farmacéuticas, puestas en peligro por las exportaciones estadounidenses¹⁷³. El acuerdo fue finalmente firmado el 15 de junio de 2004, un mes antes de que se reuniera en *Sea Island* la Cumbre del G-8 consagrada a analizar la propuesta estadounidense de un “Gran Oriente Medio”¹⁷⁴. La creación de una zona de libre cambio entre Estados Unidos y Marruecos fue presentada por Robert Zoellick, representante de comercio exterior de USA, como el primer jalón en la *Middle East Trade Initiative*, cuyo objetivo declarado es crear una zona de libre cambio con trece países de la región en el año 2013, y como “ejemplo concreto del compromiso norteamericano para apoyar a las sociedades musulmanas, tolerantes y prósperas”. El responsable norteamericano recordó que el acuerdo no cubría el Sáhara Occidental, pues EEUU no reconoce la soberanía marroquí sobre aquel territorio.

El acuerdo de libre cambio fue ratificado a finales de julio, pocos días después de que el presidente Georges Bush, durante la visita que Mohamed VI realizó a Washington, pusiera a Marruecos como ejemplo a imitar por el Mundo Árabe y agradeciera públicamente la cooperación marroquí en la transición de Iraq y en la lucha contra el fundamentalismo terrorista. Para el entonces Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y Cooperación, Taieb Fassi Fihri, este acuerdo no contradecía los suscritos anteriormente con otros socios, como la UE, ya que había sido realizado respetando las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con estas declaraciones la diplomacia marroquí trataba de neutralizar la

¹⁷³ Véanse las contribuciones de Irene Fernández Molina “[New Actors in the Foreign Policy of Arab Countries: The Moroccan Employers’ Association and the Free Trade Agreement with the U.S.](#)”, *International Journal for Arab Studies*, vol. 1, nº 1, julio de 2010 y “[El acuerdo de libre comercio entre Marruecos y Estados Unidos y los actores internos no gubernamentales de la política exterior marroquí: el caso de la CGEM](#)”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 7, enero-mayo de 2009, pp. 18-39.

¹⁷⁴ Las conclusiones y acuerdos de la cumbre del G-8 en *Sea Island* pueden consultarse en <http://www.g8usa.gov/background.htm>.

desconfianza que el inicio de estas negociaciones había despertado en algunos de sus socios europeos, con especial intensidad en Francia¹⁷⁵.

El reconocimiento por la administración Bush del papel jugado por Marruecos en la puesta en marcha de reformas políticas y económicas fue precedido (junio de 2004) por la designación del reino magrebí como aliado preferencial no miembro de la Alianza Atlántica¹⁷⁶, lo que permite a Rabat adquirir material militar norteamericano y obtener transferencias de tecnología. Marruecos, que desde 1995 forma parte del *Diálogo Mediterráneo* de la OTAN, acogió en julio de 2004, en sus aguas territoriales, las maniobras navales de la OTAN “Majestic Eagle04”, compartiendo las unidades navales y aéreas marroquíes misiones con unidades estadounidenses, españolas y de otros países europeos. Marruecos ha sido recompensado con su inclusión entre los países que pueden beneficiarse de los fondos de ayuda al desarrollo del *Millenium Challenge Account*¹⁷⁷ y también entre los países que participarían en la reconstrucción de Iraq.

Las relaciones con la administración Obama

La importancia atribuida a las relaciones con Washington ha impulsado a Marruecos a intensificar su actividad de *lobbying* en Estados Unidos para intentar conseguir el apoyo estadounidense a su propuesta de autonomía –y sólo autonomía- para el Sáhara Occidental. En 2007 esta propuesta fue calificada como “seria y creíble”. El *Moroccan American Center for Policy*, dirigido por el ex embajador estadounidense en Marruecos Edward Gabriel, y el *North African Policy Paper Project*, son dos de los principales *lobbies* que defienden las tesis marroquíes sobre el Sáhara Occidental, compitiendo con otras organizaciones cercanas a las posiciones del Frente Polisario como el *US-Western Sahara Foundation*¹⁷⁸.

El *North Africa Policy Paper Project*, con el apoyo del *Potomac Institute for Policy Studies* y la *John Hopkins University*, publicó en marzo de 2009, tres meses después de la llegada a la *Casa Blanca* de Barack Obama, un *policy paper* titulado *Why the Maghreb*

¹⁷⁵ Carlos Echeverría, “Le Maroc, partenaire privilégié des Etats-Unis” en *Afkar-Idées*, Hiver 2005, pp. 59-63. A propósito de este acuerdo, v. KHADER, B., *Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Icaria, Política Exterior, IEMed, 2009, pp. 49-58.

¹⁷⁶ Este estatus ha sido concedido por Estados Unidos a otros doce países: Argentina, Australia, Bahrein, Corea del Sur, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Kuwait, Nueva Zelanda, Filipinas, Pakistán y Tailandia.

¹⁷⁷ Programa de Ayuda al Desarrollo lanzado por el Presidente Bush en marzo de 2002 destinado a apoyar a los países que han puesto en marcha reformas políticas y económicas destinadas a reforzar la democracia y el libre mercado. Este programa es gestionado por la *Millenium Challenge Corporation* <http://www.mca.gov/>

¹⁷⁸ “Le lobby du Sahara marocain cible Obama” en *Maghreb Confidential*, n° 875, 9/4/2009.

Matters. En este trabajo se hacía un llamamiento a la administración norteamericana para que apoyara sin ambigüedades la proposición marroquí de autonomía y la defendiera activamente en el Consejo de Seguridad de la ONU como vía para solucionar el conflicto del Sáhara Occidental y relanzar el proceso de integración económica magrebí.

La ausencia de una mención explícita a la propuesta marroquí de autonomía en una carta remitida por el Presidente Obama al rey Mohamed VI en julio de 2009 en la que le invitaba a comprometerse activamente en su condición de presidente del *Comité al-Quds* en la solución del conflicto de Oriente Medio, generó inquietud en Marruecos. La prensa del país, haciéndose eco de algunos medios electrónicos estadounidenses, temía un cambio de política de Washington en una cuestión percibida como vital para la estabilidad de la Monarquía. Durante su visita a Marraquech en noviembre de 2009 para asistir a los trabajos de la VI edición del Forum del Porvenir, la Secretaria de Estado Hillary Clinton trató de acallar esas inquietudes manifestando que la política estadounidense no había cambiado. Durante su estancia en Marruecos apoyó las reformas emprendidas por Marruecos en lo referente a la situación de la mujer y al refuerzo del papel de la sociedad civil.

La administración Obama ha respaldado el proceso de reformas emprendidas por Mohamed VI en el marco de las protestas antiautoritarias iniciadas en Túnez. La dinámica de reformas preventivas impulsadas por el soberano marroquí tras las protestas ciudadanas encabezadas por el “Movimiento 20 de Febrero” han sido bien acogidas. La reforma constitucional, aprobada masivamente en el referéndum de julio de 2011, así como las elecciones legislativas de noviembre de ese año que han llevado a la presidencia de un gobierno de coalición al Secretario General del Partido islamista de la Justicia y el Desarrollo han sido valoradas como “un paso hacia el cumplimiento de las aspiraciones y derechos de todos los marroquíes”¹⁷⁹. La administración norteamericana apoya el relanzamiento del proceso de integración magrebí como medio para la estabilización de la región tras la caída del régimen de Gaddafi en Libia. Desde la perspectiva estadounidense la integración regional favorecería una cooperación más eficiente y permitiría hacer frente a desafíos como el terrorismo, el tráfico de personas y el tráfico de armas¹⁸⁰.

¹⁷⁹ <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/177772.htm>

¹⁸⁰ “Les Etats Unis soutiennent l’intégration maghrébine” *Le Matin* 26/10/2011

CAPÍTULO III

EL MARCO GLOBAL DE LA RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Para la UE el área del Mediterráneo supone un conjunto nutrido y complejo de cuestiones que requieren entendimiento pero que son difíciles de resolver: diferencias de desarrollo socioeconómico, relaciones comerciales desequilibradas, inmigración, retos medioambientales... todo ello en un contexto regional con una serie de focos de conflicto que mediatizan y dificultan las soluciones. Se ha dicho con razón que “el Mediterráneo es una de las áreas en las que se han volcado más esfuerzos desde la UE y en las que ha habido más creatividad e imaginación para repensar los marcos de cooperación. Sin embargo, también es uno de los ámbitos en el que se han acumulado más frustraciones”¹⁸¹ Las aproximaciones de la UE a este escenario han ido pasando por diferentes etapas, primero sucesivas, luego superpuestas.

Durante años la relación de las Comunidades Europeas con los países del sur del Mediterráneo fue de carácter bilateral. De los primeros acuerdos celebrados en los años sesenta del siglo pasado, de carácter heterogéneo y sin obedecer a ningún modelo general, se pasó a la búsqueda de un enfoque conjunto mediante la *Política Global Mediterránea* en la década de los setenta y ochenta, luego convertida en la *Política Mediterránea Renovada* a comienzos de los noventa¹⁸². Esta evolución mantuvo sin embargo la característica común de tratarse de unas relaciones basadas fundamentalmente en ayudas financieras y algunas concesiones comerciales. No será hasta más tarde y por impulso tanto de los desarrollos internos como del contexto internacional cuando se planteará la conveniencia de abrir las relaciones a nuevos ámbitos.

¹⁸¹ H.Amirah Fernández, E. Soler i Lecha, “Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas”, Real Instituto Elcano, *ARI* 76/2011, p. 2.

¹⁸² Sobre la evolución de la política euromediterránea, puede verse J.L. de Castro Ruano, “La política euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada”, especialmente pp. 145-153; L. Feliú y M. Salomon, “La dimensión sur de la UE...”, *op. cit.*

La superación de lo bilateral: hacia la *Asociación Euromediterránea*

Ya el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 afirmó que las orillas del sur y este del Mediterráneo, así como el Oriente Medio, son áreas geográficas en las que la Unión tiene profundos intereses en términos de seguridad y estabilidad social. Dos años más tarde el Consejo Europeo de Corfú, tras resaltar la importancia de los vínculos ya existentes con los asociados mediterráneos, expresaba el deseo de intensificarlos, “con el fin de que la región mediterránea constituya una zona integrada de cooperación que garantice la paz, la seguridad, la estabilidad y el bienestar”, subrayando el valor del examen conjunto de los problemas políticos, económicos y sociales, para lo que contemplaba la posibilidad de convocar una conferencia que confirmó el Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, fijando el objetivo de “una asociación euromediterránea basada en el fortalecimiento de la cooperación en una amplia gama de sectores”.

Los documentos elaborados entonces por la Comisión para desarrollar las decisiones del Consejo Europeo confesaban que hasta entonces las luces se confundían con las sombras. El libre acceso al mercado comunitario de los productos industriales había sido positivo, especialmente allí donde se habían efectuado reformas económicas, pero lamentablemente, en opinión de la Comisión, ni siquiera en los países más aplicados se había logrado una integración completa por el proteccionismo arancelario mantenido en muchos sectores. Otro tanto cabía decir de la cooperación financiera. La asistencia para que se procediera a ajustes estructurales había tenido, aplicada a necesidades específicas, un efecto significativo, pero no había producido un gran impacto global. Las acciones para vincular al Norte y el Sur del Mediterráneo suponían una pequeña proporción del esfuerzo de cooperación europeo, habían sido bien recibidas y debían ser reforzadas. Instrumentos y políticas no habían estado a la altura de las necesidades de la región.

El reconocimiento de las deficiencias llevaba a la Comisión a afirmar que la política mediterránea de la Comunidad debería ser multidimensional y abarcar las principales áreas de interdependencia, añadiendo que “sus acciones en el ámbito económico deben ser vistas en el contexto de sus objetivos políticos”. Según la Comisión, lo que se requería era una estrategia a largo plazo y la proyectada *Asociación Euromediterránea* debía ser contemplada como un marco global y un objetivo a largo plazo, destacándose que la política de la Unión debía orientarse a apoyar el establecimiento de una zona de estabilidad y seguridad y la creación de condiciones para un desarrollo económico rápido, sostenible y duradero. La Comisión estimaba

que los países del Sur del Mediterráneo podían alcanzar niveles más altos de empleo y reducir el *gap* de prosperidad con los del Norte si se comprometían seriamente en una reforma económica. Esos objetivos podrían ser facilitados por la creación ordenada de un Área Económica Euro-mediterránea caracterizada por el establecimiento progresivo del libre cambio y una integración económica más estrecha, junto con políticas de acompañamiento para los ajustes económicos y sociales que este proceso comportaría, así como una mayor cooperación política y securitaria. He ahí los mimbres de lo que seentendía como una política de buena vecindad¹⁸³.

Un salto cualitativo: el *Proceso de Barcelona*

De esta forma, la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995 adoptó la Declaración por la que se crea la *Asociación Euromediterránea*, aportando un marco multilateral que complementa las relaciones bilaterales basadas en los Acuerdos de Asociación. Inspirándose formalmente en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), la *Declaración de Barcelona* establece compromisos en tres ámbitos distintos: el componente político y de seguridad, con el objetivo de definir un espacio común de paz y estabilidad en el que se respeten los derechos humanos y los principios democráticos; el componente económico y financiero para construir una zona de prosperidad compartida, en la que destaca el establecimiento gradual de una zona de libre comercio para 2010; el componente social, cultural y humano, con el fin de desarrollar los recursos humanos y a favorecer la comprensión entre culturas y los intercambios entre sociedades civiles¹⁸⁴. La nueva Asociación tendrá como instrumento financiero al Programa MEDA y una débil institucionalización consistente en las Conferencias Euromediterráneas multilaterales que se reunirán periódicamente a diferentes niveles¹⁸⁵.

¹⁸³ COM (94) 427 final, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euromediterranean Partnership*. La idea de proyecto a largo plazo se reitera en COM (95) 72 final, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for Implementing a Euromediterranean Partnership*.

¹⁸⁴ Un Informe de EuroMeSCo se preocupa por señalar las diferencias sustantivas entre el *Proceso de Barcelona* y la CSCE, señalando que el primero “is much more the successor of European integration, building on the experience and the strategy devised for the post-1989 process of eastward enlargement, than of the security-driven, bipolar world CSCE... the nature of the Barcelona Process is altogether different from that of Helsinki, primarily aimed at defusing bipolar military rivalry, and so are its scope and its ambition” (*Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, 2005).

¹⁸⁵ La *Declaración de Barcelona*, de 27-28 de noviembre de 1995, se recoge como Anexo 11 a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de ese mismo año.

El *Proceso de Barcelona* se presenta como un marco original de trabajo en el que confluyen diferentes intereses. Por parte de la UE los intereses son preferentemente de orden político (estabilidad de la región) y económico (organización del comercio regional), se trata también de la proyección exterior de sus valores y del reforzamiento de su identidad; por parte de los socios del Sur la relación tiene ventajas económicas y políticamente proporciona un plus de credibilidad, al tiempo que es un contrapeso a la influencia americana en la región¹⁸⁶.

Se ha dicho con razón que el *Proceso de Barcelona* supone un cambio cualitativo, al introducir dos variantes innovadoras: la multilateralización del diálogo y la inclusión de todo tipo de cuestiones¹⁸⁷. Seguramente, como se ha dicho también, la ambición del *Proceso de Barcelona* no está sólo en el diálogo, sino en la reivindicación de un espacio común euromediterráneo¹⁸⁸. En definitiva, la valoración positiva es unánimemente compartida, pero también queda a expensas de los logros que se vayan alcanzando. En este sentido, los análisis efectuados a lo largo del tiempo arrojan siempre unos balances no demasiado satisfactorios.

Cinco años después del comienzo del *Proceso*, el Consejo Europeo de Feira, de junio de 2000, adoptó una estrategia común de la Unión Europea respecto a la región mediterránea y poco después la Comisión hacía una valoración del quinquenio atrapada de nuevo por luces y sombras. La Comisión describía así los logros:

“En los cinco años transcurridos desde la Declaración de Barcelona se ha construido un nuevo espíritu de asociación entre la UE y sus socios mediterráneos. A pesar del flujo y reflujo del proceso de paz de Oriente Medio todos los socios han participado en el proceso y es el único foro en el que Israel, Siria y Líbano se reúnen a nivel ministerial; se han establecido muchas redes regionales nuevas (por ejemplo, las Cámaras de Comercio, federaciones industriales, institutos de política exterior, instituciones de política económica) que reúnen a personas que persiguen objetivos comunes. Los Acuerdos de asociación con Túnez, Marruecos, Israel y la Autoridad Palestina han entrado en vigor y el Acuerdo con Jordania está en proceso de ratificación. La mayoría de los socios ha emprendido ambiciosos programas de

¹⁸⁶ D. Schmid, *Le Parténariat euroméditerranéen: optimiser l'existant*, mayo 2002, disponible en <http://www.ceri-sciences-po.org>

¹⁸⁷ J.L. de Castro Ruano, *op. cit.*, p. 159.

¹⁸⁸ A. Claret, “La nueva centralidad del Mediterráneo”, *Política Exterior*, nº 108, noviembre/diciembre 2005, p. 23. Para A. Jerch, A. V. Lorca, G. Escribano, “uno de los logros del *Proceso de Barcelona* es el establecimiento de un lenguaje común” (“De Barcelona a Luxemburgo: la política euromediterránea”, *Política Exterior*, nº 107, septiembre/octubre 2005, p. 63.

transición económica, necesarios para promover el desarrollo del sector privado y para ayudar a fomentar la inversión. La UE ha movilizado más de 9.000 millones de euros para la financiación de subvenciones y préstamos destinados a apoyar este proceso. Los programas regionales han reunido a representantes de la sociedad civil, particularmente en la esfera cultural, lo que ha contribuido a aumentar la comprensión mutua”.

A continuación la Comisión reseñaba una extensa relación de problemas:

“-Las dificultades del proceso de paz de Oriente Medio han aminorado el progreso y han limitado las posibilidades de desarrollo pleno de la cooperación regional. Los países de la región no sólo son muy diferentes en términos de sistemas políticos y niveles de desarrollo económico, sino que algunos resultan mucho más afectados por la evolución del proceso de paz que otros. La voluntad de cooperar más activamente con los vecinos se ha visto refrenada por las circunstancias políticas del proceso de paz.

-El proceso de negociación y ratificación de los Acuerdos de asociación ha sido más lento de lo esperado.

-El espíritu de cooperación no ha producido un diálogo suficientemente franco y serio sobre problemas tales como los derechos humanos, prevención del terrorismo o emigración. La política de derechos humanos en la región ha carecido de la coherencia necesaria. El enfoque tradicional de la UE de asesoramiento constructivo y de apoyo a los elementos activos de la sociedad civil no siempre ha recibido el apoyo de los gobiernos locales.

Deben realizarse mayores esfuerzos para promover la defensa de los derechos humanos universales.

-Algunos socios se han mostrado reticentes a la hora de acelerar el ritmo de la transición económica y de introducir las reformas necesarias para satisfacer las obligaciones que figuran en los Acuerdos de Asociación. Los Acuerdos de Asociación no podían sustituir a los esfuerzos de reforma en el plano nacional. Ambos procesos son complementarios y se apoyan mutuamente.

-El comercio entre los socios mediterráneos (comercio Sur-Sur) no se ha elevado por encima de su punto de partida, sumamente bajo. Los niveles de inversión de la UE en la región siguen siendo reducidos y están muy por debajo de los flujos de inversión

hacia otras partes del mundo. Parte del problema radica en la diversidad de normas, la ausencia de acumulación de normas de origen, una infraestructura física y administrativa insuficiente y la falta de un marco jurídico y económico transparente para la actividad empresarial. En algunos países, las empresas públicas se han opuesto a la reestructuración necesaria para competir en mercados más abiertos, y otros grupos de interés han hecho que se estancaran reformas económicas más amplias. Los Acuerdos de asociación ofrecen oportunidades, no garantías, y sus beneficios plenos pueden ser cosechados por los países solamente si están dispuestos a modernizar y abrir sus economías.

-La aplicación del programa MEDA ha sido obstaculizada por la complejidad de los procedimientos, tanto en la CE como en los países socios. Aunque se ha dado un nuevo énfasis al ajuste estructural y sectorial para ayudar a los Gobiernos a acelerar la reforma económica y social, a menudo han surgido problemas a la hora de ultimar los acuerdos o de cumplir las condiciones necesarias a causa de las vacilaciones ante la reforma.

-A pesar de que a nivel político existe una conciencia sobre el *Proceso de Barcelona*, en la sociedad en general no hay suficiente conciencia de las oportunidades y los beneficios del proceso.”¹⁸⁹

Ante este panorama no es sorprendente que la Comisión señalara la necesidad de dar un nuevo impulso al *Proceso de Barcelona*, partiendo de que el planteamiento básico y los instrumentos principales seguían siendo válidos, lo que justifica decisiones posteriores, como la adopción del Plan de Acción de Valencia, en abril de 2002, en el que se prevé reforzar la estructura institucional mediante la creación de la *Asamblea Parlamentaria Euromediterránea*¹⁹⁰, al tiempo que se incorporan aspectos materiales como la cooperación en materia de terrorismo y otros asuntos de justicia e interior¹⁹¹.

La celebración del décimo aniversario de la *Asociación Euromediterránea* propició un nuevo análisis del estado de la cuestión, en el que de nuevo la Comisión se vió obligada a señalar lentitudes y lagunas:

¹⁸⁹ COM (2000) 497 final Un nuevo impulso para el *Proceso de Barcelona*.

¹⁹⁰ Que se constituiría en 2004.

¹⁹¹ Vid. EURO-MED 2/02, de 24 de abril de 2002.

“Si bien la Declaración de Barcelona y su planteamiento general siguen siendo válidos, no hay lugar para la complacencia. En los informes del PNUD sobre el desarrollo humano en los países árabes, las declaraciones de Sanaa y Alejandría y la cumbre de la Liga Árabe de 2004 en Túnez se destacó la necesidad de avanzar en ámbitos tales como la reforma política y económica, los derechos de las mujeres y la educación si la región no desea quedar rezagada. El avance en pos de algunos de los objetivos establecidos en la Declaración de Barcelona ha sido lento, en parte por no parecer los socios, en ocasiones, plenamente comprometidos en la aplicación de los principios que han suscrito, en parte debido a las dificultades derivadas de la persistencia de conflictos en la región, y también porque la búsqueda de consenso ha frenado en ocasiones a los países que deseaban avanzar con mayor rapidez. Por otro lado, fenómenos como la intensificación de la globalización y el aumento de la interdependencia política y económica de los países exigen un nuevo análisis conjunto de la asociación. En el ámbito económico, la falta de asertividad en la aplicación de las reformas y en la gestión de los retos que plantea la liberalización de la economía y el comercio ha impedido un aumento cuantitativo en el nivel de riqueza generado por la integración económica. Es preciso redoblar los esfuerzos para reducir la brecha existente entre el Norte y el Sur en términos de riqueza.”¹⁹²

Los expertos coinciden al identificar éxitos y fracasos: de un lado, avances parciales en cooperación política y de seguridad, aproximación y modernización de la economía en los sectores de la energía, turismo, pesca, industria, pequeña y mediana empresa, transportes y sociedad de la información, avances en la cooperación social, cultural y humana; de otro, diálogo político limitado, avances poco significativas en materia de derechos humanos y principios democráticos, lentitud en la celebración de los Acuerdos de Asociación¹⁹³ y en la consecución de la zona de libre cambio, escasa cooperación económica y comercial entre los socios del sur....

Como señala A. Blanc Altemir “a los diez años de su adopción, se detecta un cierto desfase entre los principios y objetivos que la Declaración de Barcelona proclama y los

¹⁹² COM (2005) 139 final, *Décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea: Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años*, p. 3.

¹⁹³ Una visión crítica de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos, destacando las características de proteccionismo en materia de agricultura, largos períodos transitorios y escaso apoyo financiero puede verse en M. Montanari, “The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration”, *JCMS*, vol. 45, 2007, pp. 1011-1040.

resultados obtenidos. A pesar de las buenas intenciones, la realidad refleja en muchas ocasiones la distancia existente entre las diferentes percepciones, la divergencia de los intereses y lo contradictorio de las posiciones, lo que proyecta una imagen de cierto estancamiento”¹⁹⁴.

Por su parte, para A. Marquina la realidad de los resultados es “bastante frustrante, si no decepcionante”, señalando un notable inmovilismo en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, escasos avances en la transformación de los regímenes autoritarios de los Estados del sur del Mediterráneo, políticas contradictorias de apoyo a la democratización por parte de la UE, liberalización comercial favorable a los Estados de la UE, muy limitados avances en los intercambios sur-sur, fracaso inicial de la asignación de fondos MEDA, fracaso en la modernización de la infraestructura económica de los Estados del sur del Mediterráneo como motor para la atracción de la inversión privada, fracaso en la regulación de los flujos migratorios, muy escasa efectividad del diálogo cultural, orientado a las minorías intelectuales más cercanas a los Estados occidentales¹⁹⁵.

Frente al desencanto y la frustración por la miseria de un *Proceso* que, se dice, no ha servido a los gobiernos del Sur para el desarrollo y la modernización, ni a la sociedad civil para forzar el camino de las reformas¹⁹⁶, hay quienes han preferido destacar los aspectos positivos. Un Informe de EuromeSCo realizado en aquellas fechas apuntaba que, junto a los logros, había que tener también en cuenta el doble acervo generado por el *Proceso*, un acervo institucional basado en las decisiones tomadas a lo largo de diez años de reuniones a múltiples niveles. y un acervo potencial, que deberán aceptar futuros miembros del *Proceso*, en cuyo núcleo se encuentran los principios y valores enunciados en la Declaración de Barcelona¹⁹⁷.

La *Cumbre* del décimo aniversario –a la que no asistieron los Jefes de Estado de los países del Sur- dio lugar a la aprobación de un programa de trabajo a cinco años, en el que destaca la incorporación -a modo de *cuarto cesto*- de la cooperación en seguridad y justicia, en particular en materia de migración, señalando al respecto los objetivos de promover las

¹⁹⁴ “El proceso euromediterráneo: una década de luces y sombras”, *ADI*, p. 223.

¹⁹⁵ A. Marquina, “La Asociación de seguridad de la conferencia euro-mediterránea diez años después: la anábasis”, *UNISCI Discusión Papers* N° 9 (octubre 2005), pp. 69-70.

¹⁹⁶ H. Amirah Fernández, R. Youngs, *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade* (H. Amirah Fernández, R. Youngs, eds.), RIE/FRIDE, 2005, p. 158 (disponible en http://www.Realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Barcelona10_esp.pdf y en <http://www.fride.org/B10>).

¹⁹⁷ *Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, abril 2005, disponible en <http://www.euromesco.net>

oportunidades de migración legal y reducir el nivel de migración ilegal, tráfico de seres humanos y pérdidas de vidas debidos a cruces peligrosos del mar y de fronteras. También permitió la adopción de un Código de Conducta euromediterráneo de lucha contra el terrorismo.

Este nuevo impulso debería haber dado paso a una etapa de profundización en el *Proceso*. Al menos, así lo pensaba la Comisión cuando en 2006 presentó una Comunicación bajo el significativo título de “La asociación euromediterránea: pasar a la acción”, en la que afirmaba:

“La Asociación euromediterránea inicia una nueva fase de enorme importancia, en la que debe centrarse en la consecución de los objetivos acordados en la Cumbre de Barcelona para así realizar las grandes expectativas de los gobiernos y de la sociedad civil. El *Proceso de Barcelona* se propuso como prioridad desarrollar la dimensión regional de una asociación de gran envergadura entre Europa y el Mediterráneo meridional, sobre la base de la Política Europea de Vecindad enfocada a la consecución de resultados. Actuando en sinergia con la Política Europea de Vecindad, la Asociación euromediterránea sigue siendo el único foro regional en el que es posible el diálogo político y en materia de seguridad entre todos los socios euromediterráneos; el único en el que se puede hablar de la integración regional como factor de estabilidad y crecimiento y llegar a un acuerdo al respecto y donde se pueden abordar el componente regional de cuestiones de importancia estratégica como la energía sostenible, la política ambiental, el transporte, la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del papel de la mujeres en la sociedad y la migración.”¹⁹⁸

Sin embargo, la realidad parece bien diferente. La Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones euromediterráneas, de 15 de marzo de 2007, reconoce que “aún se dista mucho de centrar los objetivos con los que se lanzó esta política con vistas a establecer relaciones estables, fundadas en valores comunes y compartidos”, por lo que “pide a todos los socios que relancen y actualicen los objetivos estratégicos y políticos del *Proceso de Barcelona*, incluida la creación de redes de cooperación y la promoción de la integración regional norte-sur y sur-sur”. En otra Resolución de la misma fecha relativa a la construcción de la zona de libre cambio euromediterránea, el Parlamento “lamenta que estén aún lejos de alcanzarse los tres objetivos principales de Barcelona” y “recuerda que estos tres pilares

¹⁹⁸ COM (2006) 620 final.

deben progresar necesariamente juntos para garantizar el éxito del proceso de integración euromediterránea así como la reducción del desfase de desarrollo entre las dos orillas del Mediterráneo”, manifestando que “sigue estando preocupado por la inexistencia de una definición clara de la política mediterránea de la UE y de una visión estratégica a largo plazo para el desarrollo y la estabilización de la región; hace hincapié en la necesidad de que el proceso de integración euromediterránea vuelva a convertirse en una prioridad política en el orden del día de la UE”.

La valoración del Parlamento coincide con la opinión mayoritaria. Por ello en los últimos años los seguidores del *Proceso de Barcelona* han seguido haciendo exhortaciones y propuestas para relanzarlo y profundizarlo, no sólo en sus dimensiones materiales sino también en sus aspectos institucionales. Desde la primera de estas perspectivas el objetivo fundamental es la zona de libre cambio, para la que la conferencia de ministros de comercio euromediterráneos celebrada en Lisboa en octubre de 2007 creó un grupo de trabajo de funcionarios de alto nivel con el fin de elaborar una hoja de ruta más allá del 2010, la cual debía incluir propuestas para incrementar el comercio en la zona euromediterránea a corto y medio plazo, un observatorio *Euromed* para determinar oportunidades comerciales y la cooperación en la lucha contra las falsificaciones. La *hoja* debía presentarse en la reunión ministerial de otoño 2009¹⁹⁹. En cuanto a las propuestas de institucionalización, destaca la planteada en 2005 por un grupo de expertos de la UE y de los países asociados del sur de crear la *Comunidad Euromediterránea de Estados Democráticos*, como proyecto a largo plazo para asegurar una gobernanza democrática²⁰⁰; en este contexto se hacían propuestas concretas para superar las ineficiencias y asimetrías que caracterizan al sistema institucional del *Proceso de Barcelona*²⁰¹.

En todo caso, la responsabilidad del balance poco satisfactorio parece compartida. Al respecto, J. Kerdoudi ha señalado que los países europeos, sobre todo los del Norte de Europa, han manifestado poco interés por el Sur del Mediterráneo, dando preferencia a los países del

¹⁹⁹ Véase M. Aparici González, C. Betés de Toro, “Proceso Euromediterráneo: hacia una verdadera zona de libre comercio euromediterránea” *ICE*, N° 846, 2009, pp. 33-46.

²⁰⁰ Integraría cinco pilares principales: paz, democracia y derechos humanos; inclusión dentro la diversidad, migración como fuerza conductora de la integración, cohesión social y seguridad ciudadana (*Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, abril 2005, *cit.*).

²⁰¹ Entre los escenarios apuntados se citaba la posibilidad de adoptar el sistema de *troika* y el de co-presidencias, así como nuevos procedimientos de toma de decisiones: adopción del principio del “consenso menos uno” y el establecimiento de un sistema de mayoría cualificada (*ibid.*). Otras propuestas elaboradas por expertos pueden verse en S. Pardo, L. Zemer, “Towards a New Euro-Mediterranean Neighbourhood Space”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, 2005, pp. 39-77.

Este de Europa. Los medios financieros puestos al servicio del *Proceso de Barcelona* han sido insuficientes y la Política Europea de Vecindad ha mezclado churras con merinas al abarcar a unos y otros, a pesar de que sus problemas son muy diferentes. Las particularidades de los países del Sur el mediterráneo no han sido tenidas en cuenta y, por añadidura, en el ámbito social (educación, sanidad, cultura) se ha implicado poco y se ha mostrado pusilánime en cuanto a la movilidad personal al establecer procedimientos de visa draconianos. En cuanto a los países del Sur, añade Kerkoudi, han hecho bien poco para democratizar su régimen político y por mejorar la suerte económica y social de sus pueblos; están divididos, son incapaces de hablar con una sola voz y adoptar una posición común; cada cual tira por su cuenta a ver lo que saca de la UE. Por supuesto, no se han esforzado por ilustrar a la gente sobre las relaciones con la UE y por ponerlas en valor.²⁰²

En la misma dirección, B. Khader ha constatado que el *Proceso de Barcelona* no ha estado a la altura de sus objetivos. Económicamente no ha disminuido el *gap* de prosperidad entre Norte y Sur, no ha hecho más atractivo el Sur para las inversiones directas del Norte y ha contado con una financiación limitada y mal gestionada, al menos en la primera fase de MEDA 1. Políticamente, ha sido imposible la firma de una Carta de Paz y Estabilidad, a falta de un lenguaje común a ambas riberas del Mediterráneo y la participación de Israel junto con los países árabes, tan jaleada por la UE, no ha impedido al Estado hebreo continuar sus ilegales políticas de asentamientos en Cisjordania y destruir, en 2006, las infraestructuras libanesas con ocasión de su última confrontación con Hezbollah. Culturalmente, la relación con la UE con su entorno árabe ha sufrido las consecuencias de la estigmatización abusiva del Islam, sobre todo después del 11-S, y del debate sobre la identidad europea, especialmente al debatirse el proyecto de una Constitución para Europa, como si ser europeo fuera, en primer lugar, no ser árabe, turco o musulmán.

Pero B. Kader añade que sería injusto oscurecer demasiado el panorama. El partenariado euro-mediterráneo ha permitido el despertar de la sociedad civil, ha suscitado un considerable interés académico, ha facilitado el desarrollo de redes (Como Euromesco y Femise), ha financiado en parte una Academia Diplomática Mediterránea y una gran fundación cultural e impulsado centenares de proyectos euromediterráneos (como el IEMED en Barcelona), ha facilitado encuentros enriquecedores desde un punto de vista humano y,

²⁰² J. Kerdoudi, *Le processus euro-méditerranéen; quel avenir?*, p. 3.

también, político, ha permitido sensibilizar a muchos habitantes del Norte de Europa sobre la problemática mediterránea.

Sobre todo, concluye B. Kader, no se puede incriminar sólo a la UE por los fallos del partenariado, cuando a menudo los países del Sur han arrastrado los pies en materia de reformas y no han hecho nada significativo para promover la integración sub-regional, más allá del Acuerdo de Agadir, voluntarista y virtual, entre Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania, países que carecen de fronteras comunes²⁰³.

Los países del sur del Mediterráneo en la PEV: ¿acierto o desacierto?²⁰⁴

Al diseñar la *Asociación Euromediterránea* la Comisión advertía acerca de sus diferencias respecto de las políticas hacia el centro y este de Europa, pues unas y otras surgían de circunstancias geográficas, históricas, políticas, económicas y sociales diferentes y debía tratarse a cada región de acuerdo con sus necesidades y capacidades específicas²⁰⁵.

Años más tarde, incluso al presentar la PEV, la Comisión reconocía que “las respectivas situaciones de Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo son muy distintas en muchos aspectos”²⁰⁶; sin embargo optaba por incluirlos a todos en la nueva propuesta, estimando que “todos los nuevos países vecinos tienen ante sí posibilidades y retos en torno a los conceptos de proximidad, prosperidad y pobreza”²⁰⁷. Así, recordó que “en la Declaración de Barcelona de 1995, la UE y sus socios mediterráneos reconocieron que la proximidad geográfica aumenta el valor de la elaboración de una política global de asociación estrecha, como se refleja en los acuerdos de asociación con cada país”²⁰⁸, que los países

²⁰³ B. Khader, *L'Union Méditerranéenne: une union de projets ou un projet d'union*, pp. 9-10, disponible en www.euromed-marseille.com/blog/Articles/Khader.doc

²⁰⁴ Sobre la PEV, entre nosotros, v. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. y MORILLAS FERNÁNDEZ, A. (coords.), *La cooperación territorial en el Mediterráneo: La política europea de vecindad*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2009; FARAMIÑÁN GILBERT, J.M., “Las relaciones de la Unión Europea con su entorno próximo”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (dir.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 187-203; JANER TORRENS, J.D., “La nueva política de vecindad de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 24, 2006, pp. 519-540; y, REMIRO BROTONS, A. (ed.); ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. y RIQUELME CORTADO, R., *Los límites de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes-España, 2008, pp. 153-206.

²⁰⁵ COM (94) 427 final, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euromediterranean Partnership*.

²⁰⁶ COM (2003) 104 final, *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, p. 3.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 6.

²⁰⁸ *Ibid.*

mediterráneos han experimentado un crecimiento muy bajo del PIB per cápita y que pese al bajo índice de crecimiento económico, la región mediterránea se ha caracterizado durante mucho tiempo por su bajo nivel de pobreza absoluta. Asimismo, encontraba coincidencia en que casi todos los países del Mediterráneo, los NEI occidentales y Rusia tienen un historial de gobierno autocrático y no democrático y pocos logros respecto a la protección de los derechos humanos y las libertades individuales. En general -decía la Comisión- en los últimos doce años, los NEI occidentales y Rusia han adoptado medidas encaminadas a instaurar la democracia y las instituciones de una economía de mercado, pero en la mayoría de los países del Mediterráneo la reforma política no ha avanzado todo lo deprisa que hubiera sido de desear.

No obstante, la Comisión reconocía que se trataría de un enfoque diferenciado, gradual y basado en un modelo de referencia, pues “la nueva política de vecindad no debe pasar por encima del marco existente para las relaciones de la UE con Rusia y con los países de los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo. Al contrario, debe complementar las políticas y los mecanismos existentes, basándose en ellos”²⁰⁹.

En realidad, nada de lo apuntado constituye una explicación sólida de la inclusión de las relaciones con los países mediterráneos en la PEV, que obedece más bien a las presiones de aquellos Estados miembros que temían un excesivo desplazamiento del centro de gravedad de la UE hacia el centro y este de Europa. Los documentos posteriores de la Comisión tampoco aportan mayores justificaciones, limitándose a afirmar que: “En torno al Mediterráneo, la PEV constituye un elemento nuevo e importante, que complementa la larga labor de diálogo y de integración a escala regional que se lleva a cabo en el marco de la asociación euromediterránea, gracias a la cual la UE y sus países vecinos del Sur han tendido puentes para el diálogo y la cooperación regionales en el ámbito político, económico, comercial, social y cultural. Con el programa de trabajo quinquenal adoptado en la cumbre de Barcelona de 2005, que se funda en el programa de la PEV, ya se ha abierto el camino para una mayor cooperación regional en los próximos años. Partiendo de la asociación euromediterránea y los acuerdos de asociación celebrados con la mayor parte de los socios mediterráneos, la PEV ha

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 16.

constituido una verdadera oportunidad para estrechar las relaciones con dichos países, teniendo plenamente presentes las situaciones e intereses particulares de cada uno de ellos.”²¹⁰

Las opiniones sobre lo acertado de la inclusión de los países del sur del Mediterráneo en la PEV desde la perspectiva de los objetivos de la *Asociación Euromediterránea* han sido diversas. Algunos dudaron de su compatibilidad, señalando entre otras cosas que la PEV abandonaba la prevalencia del principio de regionalidad inherente al *Proceso de Barcelona* y lo reemplazaba por el de bilateralismo diferenciado²¹¹.

Desde esta óptica se expresó la preocupación de que uno de los posibles efectos secundarios de la PEV fuera la “desmediterraneización” del *Proceso de Barcelona*²¹². Se señaló también que este nuevo enfoque no obedece a una previa evaluación de las políticas anteriores, sino a las dinámicas internas de la UE como consecuencia de las ampliaciones²¹³. Desde una perspectiva de análisis económico en relación con la incorporación de los países del Mediterráneo Sur al mercado único europeo conforme a las previsiones de la PEV, se han puesto de relieve los problemas y riesgos existentes para estos países, tanto por las dificultades de integración como por las dudas sobre la adecuación del modelo en estos casos²¹⁴.

Otros han destacado, en cambio, que la PEV subraya la integración de los vecinos en el mercado común de la UE, que no se limita a mercancías, sino que incluye las cuatro libertades y la participación en los programas de I+D+i. Además, dada la limitada integración sub-regional y la falta de una identidad regional, la condicionalidad positiva que se ha adoptado puede ser una oportunidad para que cada país haga progresos visibles²¹⁵.

²¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad (COM (2006) 726 final), p. 12.

²¹¹ R.A. del Sarto, T. Schumacher, “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, 2005, p. 25.

²¹² M. Jerch, A.V. Lorca, G. Escibano, “De Barcelona a Luxemburgo: la política euromediterránea”, *Política Exterior*, nº 107, septiembre/octubre 2005, p. 63. H. Amirah Fernández y R. Youngs reconocen el sentir de un conjunto de autores en el sentido de que la PEV es “a double edge sword, simultaneously offering real advantages over the Barcelona Process, while also threatening to undermine the latter’s genuinely strong points” (*The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, cit., p. 159).

²¹³ *Ibid.* Para estos autores, “External factors were secondary at best within the formulation of the ENP, while the specificities and developments of the Mediterranean probably found only scant attention, if at all” (*ibid.*, p. 28).

²¹⁴ Véase al respecto G. Escibano, “¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la política de vecindad para el Mediterráneo”, *RIE*, DT nº 23/2005.

²¹⁵ J. Brach, “The Euro-Mediterranean Partnership: The Role and Impact of the Economic and Financial Dimension”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 12, 2007, p. 577.

Seguramente ambas posiciones son compatibles, pues si bien la PEV no reposa sobre una visión de zona compartida como sucede con la *Asociación Euromediterránea*, también es cierto que ofrece aspectos positivos en el plano de las relaciones bilaterales de la UE con los países que forman parte de la Asociación, lo que explica el interés suscitado por la nueva política en países como Marruecos, Túnez o Israel. Por otra parte, puede abrir oportunidades para las relaciones particulares de algún Estado miembro con determinados países del Mediterráneo Sur²¹⁶.

No obstante, puede afirmarse la existencia de un desequilibrio a favor de la perspectiva bilateral. Por eso el Parlamento Europeo, en su ya citada Resolución de 15 de marzo de 2007 sobre las relaciones euromediterráneas, afirmó que “el desarrollo de la PEV no puede limitarse a la actualización de los Acuerdos de asociación y cooperación con cada uno de los países afectados, insistiendo sólo en la dimensión bilateral”; a su vez la Resolución de la misma fecha sobre la construcción de la zona de libre cambio euromediterránea: “hace hincapié en la necesidad de una definición más clara de los objetivos de la PEV que, sin descuidar a los países de Europa oriental, tampoco debilita el *Proceso de Barcelona* ni favorezca enfoques bilaterales a expensas de un enfoque multilateral regional; considera que un uso más eficaz del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación a favor de proyectos regionales permitiría mejorar la situación con el fin de promover un espacio económico regional realmente integrado; opina que, favoreciendo al mismo tiempo una cooperación reforzada con los socios más avanzados y dentro del respeto de sus especificidades políticas, culturales, religiosas y sociales, se debe seguir considerando a los PSEM como una entidad separada.”

En todo caso, como es sabido, la consecuencia inmediata de la extensión de la PEV a estos países es la aplicación de los mecanismos característicos de esta política, esto es, la elaboración de Documentos de Estrategia, un Plan de Acción para cada país y los

²¹⁶ Así lo sugiere I. Martín en lo que atañe a las relaciones entre España y Marruecos en “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, *RIE*, ARI nº 137/2003. Los autores que critican la inclusión de los países del Mediterráneo sur en la PEV no niegan las ventajas bilaterales que ésta pueda tener, así como los aspectos positivos de la condicionalidad positiva que implica (R.A. del Sarto, T. Schumacher, *op. cit.*, pp. 28-30).

correspondientes informes de seguimiento, junto con la sustitución del programa MEDA por el *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación* (IEVA) desde 2007²¹⁷.

En el caso de Marruecos el primer Informe elaborado por la Comisión en el marco de la PEV ofrecía un panorama general de la situación política, económica y social del país, señalando como bases de la relación UE-Marruecos tanto el Acuerdo de Asociación como la Asociación Euromediterránea, constatándose que Marruecos sostenía activamente el *Proceso de Barcelona* e insistía en el papel de la cooperación sub-regional. El Acuerdo de Asociación con Marruecos precisaba los ámbitos en que los objetivos del *Proceso* podían ser desarrollados bilateralmente. Asimismo, se añadía, Marruecos había sido en el diálogo político uno de los interlocutores más abiertos en relación con los derechos humanos y la democratización, se manifestaba especialmente dispuesto a cooperar en la PESC y había participado ya en operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes y en África bajo la égida de la UE²¹⁸.

El Plan de Acción de 2005 advirtió que para Marruecos la aproximación a la UE consistía en una elección fundamental de política exterior. La PEV permitiría a la vez a Marruecos reforzar el anclaje estratégico de esta elección sobre la base de compromisos recíprocos y de favorecer la dimensión regional y sub-regional, particularmente en el marco del *proceso euro-mediterráneo*. La profundización de las relaciones entre Marruecos y la UE, que facilitaba la identificación de nuevas acciones de cooperación y reforzar las relaciones políticas, era una respuesta concreta que permitía evolucionar en términos operativos hacia el *estatuto avanzado* de Marruecos²¹⁹.

Por su parte, el Documento de Estrategia 2007-2013 para Marruecos señalaba las siguientes prioridades para la cooperación: 1) el sector social, en particular, educación, sanidad y protección social; 2) la iniciativa de desarrollo humano nacional; 3) la modernización económica, en particular, el apoyo para la modernización del sector privado, el reforzamiento del *vocational training*, la modernización industrial, agrícola y pesquera, de los transportes y del sector energético y, en general, la mejora del entorno para las inversiones y la competencia en el marco de una economía de libre mercado; 4) el apoyo institucional para

²¹⁷ Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DOUE, nº L 310, de 9.11.2006, p. 1).

²¹⁸ SEC (2004) 569, pp. 3-4.

²¹⁹ COM (2004) 788 final/2.

respaldar la aplicación del Acuerdo de Asociación y del Plan de Acción de la PEV; 5) el buen gobierno y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y, 6) la protección medioambiental²²⁰.

Al respecto, el Informe de Continuidad relativo a 2010 señalaba que Marruecos había sido un *partenaire* activo y había hecho progresos en numerosos campos del Plan de Acción. El diálogo político y securitario con la UE y la concertación en las instancias multilaterales se habían desarrollado considerablemente y Marruecos representaba un papel significativo en la Unión para el Mediterráneo y en el Diálogo África-UE. 2010 había sido en conclusión un año importante para reforzar el *partenariado* Marruecos-UE en el marco del *estatuto avanzado* y el reto estribaba en hacer realidad los compromisos asumidos en ese marco. La reforma de la justicia, la afirmación de los derechos de reunión y asociación, la libertad de prensa, la ratificación de determinados tratados en materia de derechos humanos, eran promesas pendientes de cumplimiento²²¹.

La Unión Mediterránea: una propuesta oportunista que sirve de impulso

En 2007 el insatisfactorio estado de cosas se vio agitado por la propuesta lanzada por Nicolás Sarkozy durante la campaña presidencial francesa²²². En su ya famoso discurso de Toulon, en febrero de aquel año, criticó los resultados de la *Asociación Euromediterránea* y planteó la creación de una *Unión Mediterránea*. Aunque rodeadas de lirismo grandilocuente, algunas de las críticas no estaban desencaminadas: el diálogo euro-mediterráneo imaginado hace doce años en Barcelona no había alcanzado sus objetivos, la prioridad de Europa estaba en el Este de Europa, el comercio había predominado sobre los otros cestos. De ahí su iniciativa, que propone a Portugal, España, Italia, Grecia y Chipre –olvidando clamorosamente a Malta- de crear un ente con vocación de trabajar estrechamente con la UE y desarrollar un día con ella instituciones comunes. Como misiones de la *Unión Mediterránea* señala: una política de inmigración, un sistema de seguridad colectiva, afrontar los desafíos

²²⁰ *Morocco Strategy Paper 2007-2013*, p. 3-4. El documento de revisión a mitad de período propone mantener estas cinco prioridades (Mid-Term Review of the Country Strategy Paper Morocco 2007-2013 and National Indicative Program 2011-2013, p. 9).

²²¹ SEC (2011) 651, pp. 2-3. En una línea similar se expresaban los Informes de los años anteriores (SEC (2009) 520/2, pp. 2-3; SEC (2009) 520/2, pp. 2-3).

²²² Conviene precisar, con B. Khader, que “la idea de la *Unión Mediterránea* no germinó en la cabeza de Sarkozy: es obra de una orquestación colectiva en la que participaron expertos, diputados de la Unión por un Movimiento Popular (UMP) y los principales consejeros del Eliseo” (“*Unión Mediterránea*: bonitas palabras o buena idea?”, *Política Exterior*, núm. 122, marzo/abril 2008, p. 76). Destacan en particular el consejero especial Henri Guaino y Jean-Louis Guigou, creador del Instituto de prospectiva económica del mundo mediterráneo (IPMed).

ecológicos y forjar una verdadera política de codesarrollo basada en la competitividad, el libre cambio, un banco mediterráneo de inversiones, empresas mixtas y gestión común del agua. La propuesta contenía elementos de institucionalización: creación de un Consejo del Mediterráneo y de una Cumbre periódica de Jefes de Estado y de Gobierno. De paso, con esta fórmula pretende resolver la cuestión de Turquía, que a su juicio no tiene sitio en la UE porque no es un país europeo.

Tras su elección, y después de incluir referencias a la idea en su discurso de la noche electoral²²³, Nicolás Sarkozy continúa precisando la propuesta. En la Conferencia de Embajadores celebrada en agosto de 2007 aclara que no se trata de suprimir los procesos ya existentes, sino de crear una dinámica global, invocando el *método Monnet*. Este enfoque, basado en las solidaridades de hecho, es reiterado en el discurso de Tánger, en octubre del mismo año, en el que se perciben matices contemporizadores, pues se afirma que la Comisión estará plenamente asociada y que será el proyecto de todos y no sólo de Francia.

Entre los expertos las reacciones a la propuesta de Sarkozy fueron para todos los gustos, desde el apoyo²²⁴ al escepticismo o la perplejidad y la crítica directa²²⁵. Desde luego, no cabe duda de que –como se ha dicho– a la falta de definición de su contenido se sumaba que el proyecto destilaba un evidente interés en *dejarse ver* y recuperar a nivel regional la imagen de Francia, bastante desdibujada entonces²²⁶. En el ámbito de la UE, la propuesta de Sarkozy

²²³ “Quiero hacer un llamamiento a todos los pueblos del Mediterráneo para decirles que es en el Mediterráneo donde se va a jugar todo... Ha llegado el tiempo de construir en el centro una *Unión Mediterránea*... Lo que se ha hecho para la unión de Europa hace 60 años, vamos a hacerlo hoy para la unión del Mediterráneo”.

²²⁴ E. Guigou, *L’Union Méditerranéenne, Une belle idée à ne pas gâcher*. La Asamblea Nacional francesa llegó a elaborar un informe e hizo suyas las propuestas de una Misión de información sobre la *Unión Mediterránea* creada por la propia Asamblea; entre otras, cabe destacar la idea de que las relaciones entre la UE y la UM se encauzarían a través de una Carta de Asociación conforme a la cual la UE participaría de pleno derecho en las instancias de la UM como miembro permanente (Assemblée Nationale, *Comment construire l’Union méditerranéenne*, Rapport d’Information n° 449, diciembre 2007).

²²⁵ Véase C. Echeverría, “La *Unión Mediterránea* (UM) del Presidente Nicolás Sarkozy: ¿la superación del *Proceso de Barcelona*?”, *UNISCI Discusión Papers*, N° 15, October 2007; G. Escribano, A. Lorca, “La *Unión Mediterránea*: una unión en busca de proyecto”, RIE, DT N° 13/2008; J.-F. Daguzan, “L’Union Méditerranéenne ou la stratégie de l’électrochoc?”, *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 17 décembre 2007; M. Emerson, N. Tocci, “A little clarification, please, on the ‘Union of the Mediterranean’”, *CEPS Commentary*, 8 June 2007; B. KHADER, “*Unión Mediterránea*: bonitas palabras o buena idea?”, *Política Exterior*, núm. 122, marzo/abril 2008, pp. 65-80; Th. Meyssan, *Un fiasco annoncé. L’Union méditerranéenne: la rhétorique sarkozyste à l’épreuve de la réalité*.

²²⁶ A. Blanc Altemir, “La Unión por el Mediterráneo: ¿una etapa más de la política mediterránea de la UE?”, *REDI*... Un análisis en términos geopolíticos se encuentra en A.R. Rubio Plo, “La política mediterránea de Francia: del imperio latino de Alexandre Kojève al neogaullismo de Henri Guaino”, *ARI* N° 86/2008. Para D. Schmid, la propuesta pone nuevamente de relieve la *force de frappe* de las iniciativas francesas en el Mediterráneo (“L’Union pour la Méditerranée”: un nouveau moteur français pour les politiques européennes en Méditerranée?, *DGAPanalyse*, enero 2008, n° 1. También, E. Barbé se pregunta si estamos ante un proceso de

topó con las reservas de la Comisión y las reticencias de varios Estados Miembros. En cuanto a los países del Mediterráneo sur, el escaso entusiasmo fue notorio²²⁷, mientras que Turquía – por razones obvias- reaccionó negativamente²²⁸.

No obstante, hubo coincidencia en señalar que la propuesta de Sarkozy tenía el mérito de atraer la atención sobre la región y de plantear la cuestión de la estrategia mediterránea²²⁹. Como se ha indicado, su más importante aportación consistía en reactivar el debate « en torno al carácter central del Mediterráneo en la geopolítica de Francia y de la Unión Europea, y en torno a la adecuación de las políticas europeas a los retos de todo tipo a los que están expuestos tanto los países ribereños como los más alejados »²³⁰.

En esta dirección, algunas reacciones incluyeron también sugerencias para aprovechar el impulso y profundizar en lo alcanzado hasta entonces. Así, algunos analistas apuntaban a la oportunidad de rehacer la arquitectura del *Proceso de Barcelona* y de la PEV, separando de ésta su dimensión Sur y dándole el espacio requerido para desarrollar su propia identidad y especificidad operativa; al fin y al cabo una PEV unitaria había sido una idea discutible y artificial basada en el miedo de algunos miembros de la UE ribereños del Mediterráneo de que

renacionalización de la política exterior francesa, entendida como repliegue hacia estrategias separadas y recursos propios (“La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *RDCE*, 2009, p. 27).

²²⁷ “The general message coming from the South Mediterranean is that the UMed Project remains to be specified before there could be clear responses, but in any case it should not undermine positive aspects of the Barcelona process and/or of the ENP. The idea that the UMed might be the leading strategic project for the region, undertaken by just the coastal states, wins no apparent support, while the need for a proper articulation with the Barcelona process and the ENP is an explicit concern” (M. Emerson, “Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean”, *CEPS Policy Brief* N° 155, 2008, p. 3). Refiriéndose a los países del Magreb, A. Driss señala que si bien cada uno de ellos ha valorado siempre la iniciativa a la luz de su interés nacional específico, sin embargo en general mantuvieron una actitud positiva ante la primera versión del proyecto Sarkozy por entender que podría aportar alguna fórmula de integración; con posterioridad, cuando la iniciativa deriva hacia una unión de proyectos, los países del Magreb se han mostrado cautelosos ante las dudas sobre su efectiva materialización, vista la experiencia del *Proceso de Barcelona* (A. Driss, “North- African’s Perspectives”, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, EuroMesco Paper, n° 68, junio 2008, pp. 19-23; versión francesa: *Placer l’Union méditerranéenne en perspective*).

²²⁸ Un panorama general de las reacciones puede verse en B. Khader, *L’Union Méditerranéenne: une union de projets ou un projet d’union*, pp. 12-17, disponible en www.euromed-marseille.com/blog/Articles/Khader.doc. También, del mismo autor, en “Unión Mediterránea: bonitas palabras o buena idea?”, *Política Exterior*, núm. 122, marzo/abril 2008, pp. 69-76.

²²⁹ A. Ounaïes, “L’Union pour la Méditerranée. Avatar d’une communauté méditerranéenne”, *IFRI*, Juillet 2008, p. 2.

²³⁰ B. Khader, “Unión Mediterránea: bonitas palabras o buena idea?”, *Política Exterior*, núm. 122, marzo/abril 2008, p. 65; véase también D. Bechev, K. Nicolaidis, “The Union for the Mediterranean; A Genuine Breakthrough or More of the Same?”, *The International Spectator*, vol. 43, 2008, p. 18.

los vecinos del Sur fueran desaventajados y nadie derramaría una lágrima en caso de un amigable divorcio²³¹.

A su vez, B. Khader ha sugerido un *Partenariado Regional Prioritario*, consistente en una especie de cooperación reforzada que implicaría a los ocho Estados miembros de la UE ribereños del Mediterráneo, más el Magreb y Egipto²³².

Más allá de los pronunciamientos doctrinales, la reconducción de la propuesta Sarkozy a fin de hacerla digerible para todos se llevó a cabo en el seno de la UE, de forma que el plan francés acabó siendo sustancialmente reformulado en función de un principio de realismo²³³ que se ha traducido en una acomodación de intereses²³⁴.

Una propuesta reformulada

La respuesta más inmediata provino de algunos Estados ribereños del Mediterráneo miembros de la UE que, brindando *lip service* a la propuesta francesa, señalaban su déficit de *europeísmo*²³⁵. Así, el 2 de agosto de 2007 el ministro español de asuntos exteriores califica la propuesta de muy oportuna y propone construir un verdadero espacio geopolítico²³⁶. El ministro aporta también elementos de institucionalización, pero se distancia de la propuesta francesa al prever el mantenimiento de la vinculación con la UE. Ciertamente, para España el tema era de vital importancia. La magnitud de los intereses estratégicos que para España concentra el Mediterráneo hacía que cualquier iniciativa con visos de mejorar la cooperación en la región debía ser bienvenida; pero era fundamental “preservar el carácter comunitario de

²³¹ M. Emerson, N. Tocci, “A little clarification, please, on the ‘Union of the Mediterranean’”, CEPS Commentary, 8 June 2007 (disponible en www.ceps.be). En una contribución posterior, M. Emerson insiste en que la iniciativa de Sarkozy puede ser aprovechada para racionalizar y revitalizar el conjunto de políticas de la UE hacia el Mediterráneo, apuntando elementos para esa racionalización (“Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean”, *CEPS Policy Brief*, nº 155, marzo 2008, pp. 11-13).

²³² *L’Union Méditerranéenne: une union de projets ou un projet d’union*, cit., pp. 21-22.

²³³ D. Schmid, “L’Union pour la Méditerranée”: un nouveau moteur français pour les politiques européennes en Méditerranée?, *DGAPanalyse*, enero 2008, nº 1, p. 5.

²³⁴ “In terms of international relations theory, the development of the BPUfM is an example of neofunctionalism in reverse: a negative spillback in the integration process was avoided as other Member States and the European Commission insisted on a common approach to the Mediterranean since their strategic ambition could only be realized through institutionalised cooperation based on the existing Barcelona Process albeit in a reinvigorated form” (M. Reiterer, “From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The ‘Union for the Mediterranean’ as Part of the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, p. 328).

²³⁵ C. Echeverría, “La Unión Mediterránea (UM) del Presidente Nicolás Sarkozy: ¿la superación del *Proceso de Barcelona*?”, *UNISCI Discusión Papers*, Nº 15, October 2007, p. 238.

²³⁶ M.A. Moratinos, “Del *Proceso de Barcelona* a la Unión Euromediterránea”, *El País*, 2 agosto 2007.

la iniciativa y encauzarlo hacia la prolongación del *Proceso de Barcelona*, una de las señas de identidad de la política exterior española²³⁷.

Comparando las propuestas española y francesa se ha observado que la española se basaba en un objetivo de integración a largo plazo, mientras que la *Unión para el Mediterráneo* era una plataforma política de Sarkozy inspirada por un amplio sentido de confrontación con el mundo musulmán, comenzando por Turquía. Aparte retóricas, la agenda de la *Unión para el Mediterráneo* tiene una orientación tecnocrática y de negocios. La inmigración no es sino una crisis a gestionar. El objetivo es el control, no la libertad de movimientos. Si la propuesta española se inspiraba en valores de la UE y su experiencia de libertad, integración y cohesión social y pretende expandir el poder comunitario, la *Unión para el Mediterráneo* (y el actual partenariado euromediterráneo intergubernamental) son consecuencia del proceso de re-nacionalización europea en marcha²³⁸.

En este sentido se valoraba que la propuesta española tenía la ventaja de reunir alrededor de una sola voz de orden dos escenarios posibles de Unión euro-mediterránea, a saber, uno maximalista (la ampliación de la UE al Sur), el otro minimalista (la creación de una estructura confederal alrededor de la UE). A menudo las relaciones internacionales progresan a través de consensos ambiguos y la propuesta española tenía el mérito de refundar el conjunto euro-mediterráneo sobre una utopía común más movilizadora que el *partenariado barato* de Barcelona o el *apartheid* implícito de la PEV. La pertenencia de las sociedades europeas y mediterráneas a un espacio común de paz y solidaridad ofrecía un marco más favorable para la solución del conflicto israelo-palestino y a la superación de los malentendidos bilaterales heredados de la historia colonial. La perspectiva, en fin, de una Unión euro-mediterránea permitiría asumir las expectativas del proyecto de Sarkozy sin entrar en contradicción con la UE²³⁹.

Pero como es bien sabido que en el terreno político el hecho de que una propuesta sea mejor no es garantía de éxito, la reorientación de la iniciativa francesa tenía que lograrse en el

²³⁷ G. Escribano, A. Lorca, “La *Unión Mediterránea*: una unión en busca de proyecto”, RIE, DT N° 13/2008, p. 9. E. Barbé ha señalado que para España era importante evitar que la propuesta francesa eclipsara al *Proceso de Barcelona*, pues nuestro país tenía mucho que perder si ello ocurría, pero al mismo tiempo los intereses bilaterales comunes no le permitían bloquear la propuesta francesa (“La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *RDCE*, 2009, p. 30).

²³⁸ R. Aliboni, “Southern European Perspectives”, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, EuroMesco Paper, n° 68, junio 2008, p. 10.

²³⁹ J.-R. Henry, *Union méditerranéenne et Union euro-méditerranéenne*, diciembre 2007.

ámbito diplomático. En este sentido, la confluencia de intereses con Italia propició en diciembre de 2007 la reunión en Roma de Sarkozy con los jefes de gobierno español, Rodríguez Zapatero, e italiano, Prodi, y la firma del *Llamamiento de Roma para la Unión para el Mediterráneo*, en el que se afirma que el *Proceso de Barcelona* y la PEV seguirán siendo centrales en la asociación entre la UE y sus socios del Mediterráneo y que la *Unión Mediterránea* no interferirá ni en el proceso de estabilización y asociación de los países interesados, ni en los procesos de negociación en curso de la UE con Croacia y Turquía.

El corta fuegos final para acabar con las veleidades de la propuesta francesa correspondió a Alemania, pues su Canciller, Ángela Merkel, no estaba dispuesta a aceptar ni una iniciativa al margen de la UE ni el abandono de su tradicional pareja de baile, por lo que advirtió con claridad tanto acerca de sus exigencias como de su decisión de vetar cualquier iniciativa en caso de que no fueran atendidas. Como apunta Esther Barbé, “la intervención alemana comportó la desnaturalización del proyecto Sarkozy al mismo tiempo que una reformulación del acervo euro-mediterráneo, generándose de esta manera un nuevo marco de acción colectiva... que atenuaba las inquietudes alemanas”²⁴⁰

A partir de este momento, conjurado el peligro en el plano político, la cuestión pasó al ámbito formal de la UE. El Consejo Europeo de marzo de 2008 aprobó “el principio de la Unión para el Mediterráneo, que incluirá a los Estados miembros de la UE y a los Estados ribereños del Mediterráneo no pertenecientes a la UE” e invitó a la Comisión a presentar propuestas para lo que se denominará “*Proceso de Barcelona*: la Unión para el Mediterráneo”, con miras a la celebración de una Cumbre en París en julio de 2008.

De esta manera “se produce un giro europeizador en doble sentido: primero, se europeiza la propuesta francesa al quedar situada bajo el paraguas del *Proceso de Barcelona* y, segundo y como consecuencia de lo anterior, se hace partícipes del proceso a las instituciones y a todos los Estados miembros de la UE”²⁴¹.

El Documento elaborado por la Comisión acepta las críticas formuladas a los resultados del *Proceso de Barcelona*. Admite que:

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 31. Sobre la posición alemana, véase T. Schumacher, “German Perspectives”, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, EuroMesco Paper, nº 68, junio 2008, pp. 14-18.

²⁴¹ E. Barbé, *op. cit.*, p. 28.

“Las reformas económicas, el progresivo libre comercio de productos industriales con la UE y las mejoras en la gobernanza económica, no han sido suficientes para atraer la inversión nacional y extranjera necesarias para impulsar el nivel de vida en la región.

El crecimiento ha sido bueno pero insuficiente. Las reformas han sido alentadoras pero muy por debajo de las expectativas iniciales... Como consecuencia del insuficiente crecimiento y de la continua expansión demográfica, se ha incrementado la diferencia de prosperidad entre la UE y la mayor parte de los países mediterráneos y no se ha producido una convergencia económica real.”²⁴²

Señala también “la falta aparente de apropiación compartida” y “la ausencia de equilibrio institucional entre la UE, por una parte, y los socios mediterráneos, por otra”, así como la “escasa visibilidad”²⁴³. Asumiendo el compromiso alcanzado entre los Estados miembros de la UE, la Comisión estima que “conviene basarse en los elementos del *Proceso de Barcelona* que han funcionado y reforzarlos. La Declaración de Barcelona, sus objetivos y los ámbitos de cooperación que prevé siguen estando de actualidad y los tres capítulos a los que se refiere la cooperación (diálogo político, cooperación económica y libre comercio, y diálogo humano, social y cultural) seguirán constituyendo la espina dorsal de las relaciones euromediterráneas”²⁴⁴.

La profundización se concibe como una asociación multilateral que englobará a todos los Estados miembros de la UE y a la Comisión, así como a los otros miembros y observadores del *Proceso de Barcelona*²⁴⁵ y los demás Estados ribereños del Mediterráneo²⁴⁶; esta asociación vendrá a complementar las relaciones bilaterales que la UE mantiene con estos países, como la PEV o la política de ampliación. La búsqueda de una mayor *apropiación compartida* inspira la institucionalización a través del establecimiento de una copresidencia y una secretaría conjunta. La huella de la propuesta francesa se deja ver en la afirmación de que el centro del “*Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*” estará en los proyectos a

²⁴² *El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*, COM (2008) 319 final, apartado 11.

²⁴³ *Ibid.*, apartado 12.

²⁴⁴ *Ibid.*, apartado 15.

²⁴⁵ Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Jordania, Autoridad Palestina, Israel, Líbano, Siria, Turquía y Albania).

²⁴⁶ Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Mónaco.

desarrollar, respecto de los que la Comisión selecciona cuatro, advirtiéndole que es una lista indicativa y no exhaustiva²⁴⁷.

En las propuestas de la Comisión aparece un punto débil relevante: no se financiará ninguna posible contribución comunitaria a los nuevos proyectos regionales en detrimento de las dotaciones presupuestarias bilaterales procedentes del *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación* (IEVA) o del *Instrumento de Preadhesión* (o, en el caso de Mauritania, del Fondo Europeo de Desarrollo). Al respecto, se explica que: “La UE y sus Estados miembros ya aportan una asistencia financiera importante a la región mediterránea... Con el fin de aportar un valor añadido al sistema actual, se debe diseñar el «*Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*» de manera que movilice medios de financiación suplementarios para la región... Su valor añadido dependerá en gran medida de su capacidad para atraer más recursos financieros en favor de proyectos regionales.”²⁴⁸

Así pues, la Comisión considera que la financiación suplementaria en favor de proyectos y actividades de alcance regional debe proceder esencialmente de la participación del sector privado, la cooperación bilateral de los Estados miembros de la UE, las contribuciones de los socios mediterráneos y las instituciones financieras internacionales, bancos regionales y otros fondos bilaterales.

La Comunicación de la Comisión inspira plenamente la Declaración común de la *Cumbre de París por el Mediterráneo* celebrada en julio de 2008²⁴⁹. En ella se señala que ha llegado el momento de dar un nuevo impulso al *Proceso de Barcelona*, el cual “constituye el elemento central de las relaciones euro-mediterráneas” y afirma que el *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo* se apoyará sobre el acervo del Proceso, al que viene a reforzar. “La declaración de Barcelona, sus objetivos y los ámbitos de cooperación que prevé siguen de actualidad y los tres capítulos a los que se refiere la cooperación (diálogo político, cooperación económica y libre cambio, y diálogo humano, social y cultural) continuarán en el centro de las relaciones euro-mediterráneas”; asimismo, el *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo* completará las relaciones bilaterales, las cuales continuarán existiendo en los

²⁴⁷ Autopistas del mar, descontaminación del Mediterráneo y buena gobernanza medioambiental, servicios de protección civil y plan solar en el Mediterráneo.

²⁴⁸ Apartado 37 del documento.

²⁴⁹ *Declaración común de la Cumbre de París para el Mediterráneo*, de 13.7.2008 (localizable en http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declaration_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf).

marcos de acción actuales: acuerdos de asociación, planes de acción de la PEV y, en el caso de Mauritania, el grupo de Estados ACP. Según la Declaración el impulso vendrá dado de tres maneras diferentes: aumentando el nivel político de las relaciones entre la UE y sus socios mediterráneos, previendo un mejor reparto de la responsabilidad de las relaciones multilaterales y haciendo esas relaciones más concretas y visibles gracias a proyectos regionales y subregionales.

Para alcanzar el primer objetivo, la Declaración consagra una cierta estructura institucional. Así, contempla la celebración de Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno cada dos años, que darán lugar a una declaración política y una lista de proyectos regionales a desarrollar y se celebrarán alternativamente en la UE y en los países asociados mediterráneos; cada año una reunión de ministros de asuntos exteriores hará balance de los progresos realizados y preparará la siguiente Cumbre; la *Asamblea Parlamentaria euro-mediterránea* será la expresión parlamentaria legítima del proceso. Con miras a desarrollar el segundo objetivo se establece una copresidencia y un secretariado paritario de carácter técnico. Uno de los presidentes será originario de la UE, determinado según las disposiciones en vigor en materia de representación exterior de la UE, y el otro de un país asociado mediterráneo elegido por consenso por un período de dos años no renovables. Además, un Comité permanente conjunto con sede en Bruselas apoyará y hará el seguimiento de las reuniones de los altos funcionarios, los cuales se reunirán regularmente para preparar las reuniones ministeriales, evaluar los progresos y someter el programa de trabajo anual a los ministros de asuntos exteriores. En cuanto a los proyectos concretos, la Declaración añade dos más a los cuatro propuestos por la Comisión: de un lado, enseñanza superior e investigación, con la previsión de establecer una universidad euro-mediterránea; de otro, una iniciativa mediterránea de desarrollo de empresas²⁵⁰. En materia de financiación la Declaración señala como fuentes el sector privado, contribuciones del presupuesto de la UE y de todos los socios euro-mediterráneos, contribuciones de otros países, de instituciones financieras internacionales y entidades regionales, la *Facilidad euro-mediterránea de inversión y asociación* (FEMIP), o las inversiones que provengan de la política de vecindad.

²⁵⁰ La cuestión de la selección de los proyectos tiene su trastienda: en realidad, se hizo por el equipo creado por Sarkozy para desarrollar su propuesta, con el embajador Alain Le Roy al frente, en trabajo compartido con Jean Louis Guigou, y de forma opaca y en contacto con determinados grupos económicos (véase D. Schmid, “L’Union pour la Méditerranée, coup d’essai de la diplomatie sarkozyenne”, *AFRI*, 2009, p. 146; asimismo, una dura crítica de los planes de N. Sarkozy, desvelando los grupos económicos interesados en los diferentes proyectos, puede verse en T. Meyssan, *Un fiasco annoncé. L’Union méditerranéenne: la rhétorique sarkozyste à l’épreuve de la réalité*, disponible en www.voltairenet.org/article156362.html).

En cumplimiento de lo previsto en la Declaración de París la Conferencia Ministerial celebrada en Marsella en noviembre de 2008 aprobó líneas directrices de desarrollo de la arquitectura institucional, determinó la composición del Secretariado en un Secretario General y cinco Secretarios Generales Adjuntos, y acordó establecer su sede en Barcelona²⁵¹. También propuso que el *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo* se llame *Unión para el Mediterráneo*, poniendo fin a la fugaz denominación compuesta establecida en el Consejo Europeo de marzo del mismo año.

La Unión para el Mediterráneo: ¿un avance?

El resultado final de la etapa abierta por la propuesta francesa deja algún aspecto positivo y bastantes incertidumbres. Ciertamente la institucionalización aporta un elemento de permanencia y contribuye a la visibilidad y a la participación equilibrada y responsabilidad compartida de los miembros de ambas orillas, aunque la Comisión ha quedado descolgada y confinada al *acervo de Barcelona*, lo que puede repercutir en la capacidad general de impulso. Las incógnitas vienen de varios lados: por una parte, de la cohabitación entre la *Asociación Euromediterránea* y la *Unión por el Mediterráneo*; por otra, de la financiación.

En lo que atañe a la primera, R. Aliboni y F. M. Ammor apuntan que la política mediterránea de larga data de la UE ha creado áreas de integración y cooperación, especialmente en el ámbito de las relaciones económicas y comerciales que sólo la Comisión puede gestionar. Este *acervo* es –y debe ser– protegido por la misma Comisión y por la red de acuerdos bilaterales. El Secretariado de la *Unión para el Mediterráneo* es, por otro lado, una reducida *task force* que no puede manejar el *acervo*, pero que es esencial para garantizar el éxito de los proyectos estratégicos que le han sido encomendados. Puede que haya una cierta competencia entre las viejas y las nuevas instituciones y hasta puede ser bueno que la haya, pero debería canalizarse juiciosamente para producir sinergias y prevenir posibles efectos destructivos²⁵²

²⁵¹ Conseil de l'Union Européenne, *Proceso de Barcelona*; Unión por el Mediterráneo, Conferencia Ministerial, Marsella, 3-4 novembre 2008, Déclaration finale, 15187/08 (Presse 314). En relación con la adopción de proyectos, la Declaración consagra el principio según el cual todo proyecto debe contribuir a la paz y la estabilidad en el conjunto de la región, no afectar a los intereses legítimos de un miembro, tener en cuenta el principio de geometría variable y respetar la decisión de los países afectados por un proyecto en curso cuando éste deba ser objeto de desarrollo. Una declaración interpretativa anexa establece que la invocación por un Estado de sus intereses legítimos para oponerse a un proyecto deberá ser apreciado por el conjunto de los Estados de la *Unión por el Mediterráneo*.

²⁵² *Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean*, EuroMesco Paper, n° 77, January 2009, p. 24.

Por lo que se refiere a la financiación, se ha señalado que tan sólo el primero de los proyectos inicialmente seleccionados requeriría unos dos mil millones de euros y “al no aumentarse los fondos destinados al *Proceso de Barcelona*, hay que buscar fondos privados o semipúblicos porque la UE ya tiene bastante con sanearse internamente de aquí a 2013”²⁵³.

Esto aparte, se dice con razón que con la *Unión para el Mediterráneo* el proceso ha tomado un sesgo economicista y tecnocrático en el que los aspectos relativos al impulso de la democracia, respeto de los derechos humanos y apoyo a la sociedad civil pueden quedar relegados. Cabe no obstante esperar que el mantenimiento del *acervo de Barcelona* conjure este peligro.

La Resolución del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009 se hace eco de todo ello, entendiendo que la iniciativa marca un paso adelante “siempre que se cumplan las promesas y se logren resultados concretos y visibles”²⁵⁴. El Parlamento apoya la identificación de los proyectos pero “señala, no obstante, la ausencia de estrategias en pos de la integración económica y territorial en la cuenca del Mediterráneo”²⁵⁵, considera que “se debe garantizar el porcentaje de financiación de la Unión Europea”²⁵⁶ y pide al Consejo y a la Comisión “que establezcan claramente la promoción de los derechos humanos y de la democracia entre los objetivos de esta nueva iniciativa”²⁵⁷.

La aprobación con reservas del Parlamento se extiende a la denominación *Unión para el Mediterráneo*, pues si bien “esta denominación pone de relieve el carácter paritario de la asociación, con el fin de realizar proyectos de integración económica y territorial; no obstante, es necesario que el valor estratégico de las relaciones euromediterráneas y el acervo del *Proceso de Barcelona*, así como la participación de la sociedad civil, se vea reflejado en las políticas que la Unión desarrolla con sus socios mediterráneos, a través de programas regionales y subregionales y de directrices comunes que inspiren la cooperación bilateral”²⁵⁸.

²⁵³ C. Echevarría Jesús, “El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas”, Real Instituto Elcano, *ARI* nº 58, noviembre 2008, p. 21.

²⁵⁴ Apartado 1 de la Resolución.

²⁵⁵ Apartado 6 de la Resolución.

²⁵⁶ Apartado 9 de la Resolución.

²⁵⁷ Apartado 29 de la Resolución.

²⁵⁸ Apartado 3 de la Resolución.

Sin embargo, como apunta B. Khader, “¿Hacía falta una *Unión para el Mediterráneo* para impulsar ciertos proyectos regionales como la descontaminación medioambiental o la energía solar? ¿Acaso este tema no incumbe en primer lugar al sector privado? Por otro lado,... a fuerza de insistir demasiado en la unión de los proyectos, ¿no estaremos corriendo el riesgo de disociar el espacio económico del espacio humano?”²⁵⁹.

La Unión para el Mediterráneo y el papel de España

Es comúnmente admitido que el éxito de la nueva fase emprendida con la *Unión para el Mediterráneo* está condicionado por las mismas cuestiones clave que vienen afectando a la *Asociación Euromediterránea*, lastrada por la dimensión de seguridad y de control de la inmigración desarrollada por la UE y por los conflictos políticos sin resolver, entre los que sobresale el palestino²⁶⁰. Desde el principio se ha dicho que el paso del tiempo permitiría comprobar “si la UPM constituye una aportación a una cooperación euromediterránea necesitada de voluntad política o si estas siglas simplemente se incorporan a la larga lista de marcos de diálogos y de cooperación”²⁶¹ a cuya escasa eficacia estamos acostumbrados. Las experiencias pasadas y las premisas desde las que arrancaba la Unión no daban pie al optimismo, pues como se ha dicho: “El que no se divise a mediano plazo una forma eficaz de cooperación entre las dos riberas del Mediterráneo, cuando el desnivel de renta es de 1 a 10, tal vez el mayor del mundo, no permite ningún buen augurio”²⁶².

Poco después de la Conferencia de Marsella la crisis de Gaza paralizó la puesta en marcha de la *Unión para el Mediterráneo*. La recuperación no se produjo hasta enero de 2010, cuando por fin se logró un acuerdo para la designación del Secretario General. De esta forma, los primeros pasos de la *Unión para el Mediterráneo* se vincularon aún más de lo

²⁵⁹ “La Declaración de Marsella sobre la Unión por el Mediterráneo: lo dicho y lo necesario”, *Quaderns de la Mediterrània*, p. 252.

²⁶⁰ Un Informe del *European Union Institute for Security Studies* señala como temas a enfrentar los siguientes: papel político del Islam, libertad y no “securización”, aproximación positiva a la inmigración, rechazo del choque de civilizaciones, solución de los conflictos regionales y desarrollo económico (*Union for the Mediterranean: Building on the Barcelona caquis*, ISS Report, nº 01, 13 Mayo 2008; versión en francés en ISS Report, nº 03, noviembre 2008). Según D. Bauchard, las condiciones de éxito para la *Unión por el Mediterráneo* pasan por crear un clima de confianza, una política de inmigración más abierta, una asociación del sector privado y de la sociedad civil y unos métodos eficaces y flexibles de ejecución (“L’Union pour la Méditerranée: un défi européen”, *Politique Étrangère*, nº 1, 2008, pp. 60-63. En una línea similar, C. Vadcar, “Union pour la Méditerranée: chronique d’un échec annoncé?”, *Friedlandpapers*, nº 9, 2008, pp. 5-8).

²⁶¹ C. Echeverría Jesús, “El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas”, *cit.*, p. 23.

²⁶² I. Sotelo, “Un año de la Unión para el Mediterráneo”, *El País*, 4 julio 2009.

previsto a la Presidencia semestral española, en la que ya estaba programada la celebración en Barcelona, en junio de 2010, de la segunda Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno.

En la presentación que Miguel Ángel Moratinos hizo del programa de la Presidencia española ante la Comisión Mixta para la UE, en mayo de 2009, afirmó que dicha Presidencia tendría “un carácter eminentemente euromediterráneo”, siendo “el necesario impulso de la *Unión para el Mediterráneo*...uno de los ejes...en lo que a acción exterior se refiere”²⁶³. No obstante, el Programa oficial de la Presidencia no resultó tan expresivo, pues la *Unión para el Mediterráneo* no tuvo rúbrica propia, a diferencia de América Latina y el Caribe, sino que aparecía bajo el título “Unas relaciones de vecindad intensas y equilibradas”, afirmando al respecto que se promovería “la consolidación de la relación euromediterránea mediante el desarrollo de los grandes proyectos de la *Unión para el Mediterráneo*, así como la puesta en marcha de sus estructuras institucionales”²⁶⁴.

En todo caso, conocido el interés español, no es de extrañar que se dijera que: “a España ‘se la espera’ para que reconduzca la UpM tras dos años de protagonismo, cuando no de unilateralismo, francés y de un bloqueo político sin precedentes desde 1995”²⁶⁵. Las cosas, sin embargo, no han salido como se deseaban. Poco después de la inauguración de la sede de la Secretaría en Barcelona la Conferencia Ministerial del Agua fracasaba ante la falta de acuerdo sobre cómo denominar a los territorios palestinos ocupados y, seguidamente, otras reuniones ministeriales se postergaron. El colofón fue el aplazamiento primero y la cancelación después de la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, invocando como motivo expreso el de dar tiempo a las conversaciones entre israelíes y palestinos, si bien es conocido que la principal razón ha estribado en el bajo interés e implicación de varios socios y, por supuesto,

²⁶³ Diario de Sesiones de las Cortes Generales, 2009, IX Legislatura, 28 mayo 2009, núm. 64, p. 4.

²⁶⁴ El Programa de la Presidencia española (primer semestre 2010) está disponible en http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF. Pese a la atenuación del nivel de entusiasmo euromediterráneo, es evidente que el gobierno español ha preferido desoír la propuesta de quienes recomendaban al Presidente del Gobierno que se olvidara de Oriente Medio, del *Proceso de Barcelona* y de la Unión por el Mediterráneo, para centrarse en objetivos más realistas (J.M. de Areilza, J.I. Torreblanca, “Diagnóstico diferencial, política exterior. Para José Luis Rodríguez Zapatero”, *Foreign Policy*, junio-julio 2009).

²⁶⁵ I. Martín, “Las prioridades de la Presidencia española de la UE en el Mediterráneo: ser y deber ser”, RIE, *ARI* nº 71, enero 2010, p. 4. Para este experto, dado que la Presidencia española va seguida de las de Bélgica, Polonia, Hungría y Dinamarca, junto con un Presidente belga del Consejo Europeo y una Alta Representante británica, era seguramente la última oportunidad para encarrilar el proceso euromediterráneo. Sobre la posición y el papel de España en relación con la UpM, véase E. Soler i Lecha, “La Unión por el Mediterráneo: la adaptación y la huella de España”, *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán* (B. López García y M. Hernando de Larramendi eds.), Icaria (Antrazyt), 2010, pp. 291-308.

el sempiterno conflicto palestino, que días después del anuncio del aplazamiento se recrudecía con la *crisis de las flotillas*.

Por lo que se refiere a los países del sur, además del sentimiento de desequilibrio, existe un predominio de los intereses nacionales específicos que cada uno antepone siempre al reforzamiento del ámbito común. En el caso de Marruecos esta actitud es evidente²⁶⁶. Por lo que se refiere a la UE, la desigual implicación de sus Estados miembros y sus diversos intereses sigue estando presente y explica hechos como el que los nuevos programas indicativos nacionales aprobados por la Comisión para el período 2011-2013 incluyeran las asignaciones presupuestarias derivadas del IEVA, registren un incremento sustancialmente mayor para los países de la *Asociación Oriental* que para los países asociados de la *Unión para el Mediterráneo*. De otro lado, en la UE se plantean problemas de encaje entre la estructura diseñada para la *Unión para el Mediterráneo* y el sistema institucional establecido por el Tratado de Lisboa, en particular en lo que atañe al papel del Presidente del Consejo Europeo y de la Alta Representante, habida cuenta de que las Declaraciones de París y Marsella afirman que la Copresidencia por parte de la UE debe ser compatible con la representación exterior de la Unión.

Con carácter general, el análisis del marco global de las relaciones entre la UE y los países del sur del Mediterráneo pone de relieve las dificultades del multilateralismo en ese ámbito, debido a razones que proceden tanto del norte como del sur. A la luz de los contratiempos hasta ahora sufridos por la *Unión para el Mediterráneo* cabe preguntarse si en un contexto de relaciones complejas, donde los intereses de las partes son variados y un conflicto político tiñe el ambiente, es adecuada la formalización institucional o, por el contrario, es mejor la flexibilidad y un cierto informalismo. Por el momento, la corta historia de la *Unión para el Mediterráneo* parece poner de relieve que la institucionalización hace aflorar los problemas y da más visibilidad a las discrepancias.

Y en esto, llegó la *primavera árabe*

Así de poco satisfactorias estaban las cosas cuando en febrero de 2011 comenzó lo que se ha venido en llamar la *primavera árabe*. El balance hasta ese momento es que la UE venía poniendo su mayor interés en controlar las migraciones, luchar contra el terrorismo, reforzar

²⁶⁶ Como dice C. Echeverría, “Marruecos intenta, como siempre, arañar en solitario más apoyo político y económico de la UE” (“El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas”, *cit.*, p. 22).

la seguridad y asegurarse fuentes de energía; a cambio, la UE ponía escaso énfasis en la *condicionalidad* y era benevolente con los dictadores, que eran bien tratados e incluso recibidos con honores en varias capitales europeas. Ante este panorama, algunos han hablado incluso de pasividad y cinismo a la hora de calificar la posición de la UE.

Los cambios han pillado a la UE a contrapié. El hecho de que Túnez consiguiera en 2010 un *Estatuto Avanzado* y que la Tercera Cumbre Europa-África se celebrara en noviembre de 2010 en Trípoli son una buena prueba de su falta de perspicacia. Con todo, es de justicia reconocer que el Parlamento Europeo ha venido actuando de conciencia crítica sobre el rumbo y las carencias de la política euromediterránea de la UE. En su Resolución de 20 de mayo de 2010 sobre la *Unión para el Mediterráneo*, el Parlamento “sigue estando preocupado, pese a la creación de la UpM, por la ausencia de una definición clara de la política mediterránea de la UE y de una visión estratégica a largo plazo para el desarrollo y la estabilización de la región” y “recuerda que la promoción y el respeto de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos... deben inscribirse claramente en los objetivos de esta nueva iniciativa”²⁶⁷.

Si es indudable que las revueltas en los países del Mediterráneo Sur exigían de la UE una revisión significativa de su política, hay que reconocer que ante los acontecimientos la UE ha reaccionado con prontitud al menos sobre el papel, adoptando una serie de documentos que pretenden configurar el nuevo marco de relaciones entre la UE y el Mediterráneo Sur.

El nuevo marco de relaciones UE-Mediterráneo Sur: una Asociación renovada y una PEV revisada

El nuevo diseño va a incidir sobre dos de los pivotes que han venido configurando el marco de relaciones entre la UE y la región del Mediterráneo Sur: la asociación con los países de la zona y la PEV. En primer lugar, una Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de marzo de 2011²⁶⁸, comienza afirmando que “Los acontecimientos que se están desarrollando en nuestra Vecindad del Sur presentan unas dimensiones históricas: reflejan un proceso de profundas

²⁶⁷ Apartados 2 y 3 de la Resolución.

²⁶⁸ Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional, COM (2011) 200 final. Complementariamente, la Comisión ha presentado la Comunicación Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional, COM (2011) 292 final.

transformaciones y tendrán consecuencias duraderas no solo para los pueblos y países de la región, sino para el resto del mundo y, en particular, para la UE”²⁶⁹. En este escenario –se dice– la UE no debe ser un espectador pasivo, por el contrario, debe elegir la opción estratégica de apoyar. El documento reconoce que ha “llegado el momento de dar un salto cualitativo... en las relaciones entre la UE y sus vecinos del Sur”²⁷⁰ y el instrumento será la Asociación para la democracia y la prosperidad compartida, que debería construirse a partir de tres elementos: transformación democrática, mayor asociación con los ciudadanos y desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador. La Comunicación señala que “los cambios radicales que está experimentando el panorama político del Mediterráneo Meridional exigen un cambio en el enfoque de la Unión Europea de esta región”²⁷¹ y que “debe tratarse de un enfoque diferenciado”²⁷². La adaptación del enfoque se centra en tres puntos: revisar y ajustar la PEV; ir hacia un *estatuto avanzado* en los Acuerdos de Asociación y reforzar el diálogo político. Se trata de un “enfoque basado en incentivos con una mayor diferenciación o enfoque ‘más por más’: aquellos países que avancen más profunda y rápidamente en las reformas podrán contar con más apoyo de la UE”²⁷³.

En segundo lugar, otra Comunicación conjunta de mayo de 2011²⁷⁴ comienza con el reconocimiento de que “los recientes acontecimientos... han demostrado que el apoyo de la Unión Europea a las reformas políticas emprendidas en los países vecinos sólo ha dado sus frutos de manera limitada”²⁷⁵, por lo que hace falta una nueva aproximación sobre la base de una responsabilidad mutua y de una vinculación común a los valores universales de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Conforme al documento, la relación con cada país evolucionará según su situación y el apoyo de la UE será condicional, dependiendo de los progresos en el establecimiento y consolidación de la democracia y el respeto del Estado de Derecho, destacando el apoyo a la sociedad civil como uno de los elementos principales para conseguir los objetivos generales. La Comunicación hace de la

²⁶⁹ *Op. cit.*, p. 2.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*, p. 3.

²⁷² *Ibid.*, p. 2.

²⁷³ *Ibid.*, p. 5.

²⁷⁴ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una estrategia nueva para una vecindad en cambio, COM (2011), 303 final.

²⁷⁵ *Op. cit.*, p. 1.

Asociación para la democracia y la prosperidad compartida uno de sus ejes y en septiembre de 2011 se han adoptado ya algunas iniciativas económicas²⁷⁶.

Desde luego, la letra suena bien pero hay que esperar a su puesta en práctica, vistas las experiencias anteriores. Ciertamente, la UE reconoce la necesidad de ofrecer más beneficios, reconoce la importancia de la *condicionalidad* y subraya la conveniencia de comprometerse más con las sociedades civiles. Todo eso va en la buena dirección. La Comisión y la Alta Representante han tenido la habilidad de introducir repetidamente palabras clave: diferenciación, más por más, asociación compartida, dinero, acceso a los mercados, movilidad... Pero los expertos están señalando ya motivos de preocupación.

Con carácter general, cabe hacer dos observaciones: de un lado, la vaguedad y falta de concreción de las propuestas; de otro, la dificultad para la UE de materializar el apoyo económico en esta época de crisis. Entrando en aspectos concretos, se ha puesto de relieve que la revisión de la PEV permanece atrapada en la *lógica de la ampliación*, lo que puede tener sentido respecto a la Europa oriental pero carece de él en lo que atañe a los vecinos del Sur. Así, los previstos “acuerdos exhaustivos de libre comercio” pueden entrañar unos esfuerzos de armonización de estándares y prácticas difíciles de cumplir por los países del Sur, sin que a cambio tengan el aliciente de una futura adhesión, mientras que para esos países sería preferible la liberalización de los mercados agrícolas. Por otra parte, la Comisión sigue también inspirada por la *lógica de la seguridad*, presente en buena medida en las nuevas propuestas cuando se ofrece una movilidad limitada a los estudiantes, investigadores y empresarios, exigiendo la contrapartida de compromisos firmes en la lucha contra la inmigración ilegal, lo que plantea la duda de si compensa el tener que realizar tales esfuerzos a cambio de una movilidad temporal para unas categorías muy concretas de personas. Además, la vaguedad ya apuntada es especialmente significativa en relación con la *condicionalidad*, pues no se aporta ninguna indicación sobre cómo se va a llevar a la práctica²⁷⁷. En todo caso, la prudencia aconseja esperar para hacer la valoración y para comprobar si la inesperada *primavera árabe* le ha servido de lección a la UE.

²⁷⁶ El Programa SPRING (Ayuda a la asociación, a las reformas y al crecimiento inclusivo), la facilidad de apoyo a la sociedad civil y la ampliación del Programa Erasmus Mundus. Todo ello a cargo del IEVA. Sobre la revisión de la PEV, véase M. Emerson, “Review of the Review-of the European Neighbourhood Policy”, CEPS Commentary, 8 June 2011 (disponible en www.ceps.eu) y Ch. Grant, “A new neighbourhood policy for the EU”, Centre for European Reform, Policy Brief (disponible en www.cer.org.uk).

²⁷⁷ Acerca de las sombras que se pueden percibir en el nuevo enfoque, véase N. Tocci, “State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU’s Response”, MEDPRO Policy Paper No.

Una cuestión específica es la del futuro de la UpM. La Comunicación conjunta de marzo de 2011 reconoce que: “Aunque la idea subyacente tras la creación de la Unión para el Mediterráneo era positiva, la de una asociación de alto nivel entre las dos orillas del Mediterráneo,...su aplicación no surtió los resultados esperados. La Unión por el Mediterráneo debe reformarse para que se materialice plenamente su potencial”²⁷⁸.

A su vez, la Comunicación sobre la PEV se ahorra la parte crítica y se centra en apuntar el papel que la UpM podría jugar en el futuro, afirmando que “debería reforzar su capacidad para organizar una cooperación regional eficaz y centrada en los resultados”, considerando que los proyectos anunciados en la cumbre de París mantienen plena actualidad²⁷⁹. En la misma línea, el Consejo Europeo de junio de 2011 subrayó “una vez más la importancia de la Unión para el Mediterráneo, así como la importancia de acometer con rapidez proyectos concretos y significativos en el marco de esa Unión”²⁸⁰.

Pues bien, es verdad que la revisión de la política de la UE provocada por la *primavera árabe* se proyecta sobre todo en el plano bilateral, lo que es necesario entre otras cosas para poder aplicar la *condicionalidad*. Pero también es verdad que hay cuestiones multilaterales que deben asimismo ser consideradas. La cuestión es si la UpM es la estructura multilateral más adecuada al respecto. De momento, la rigidez, la complicada institucionalización y la parálisis de hecho en la que se encuentra lleva a responder que probablemente funcionarán mejor fórmulas *ad hoc* más pragmáticas y subregionales.

Desde una perspectiva global, algunos han afirmado que los acontecimientos requieren mucho más que un simple cambio de enfoque en las relaciones euromediterráneas, apuntando la posibilidad de un cambio de paradigma, considerando que “es necesario abandonar un enfoque centrado, por un lado, en la ‘securitización’ de las relaciones euromediterráneas y, por otro, en la confianza de que la liberalización comercial y económica resolverá todos los

1/August 2011, disponible en www.medpro-foresight.eu; también, N. Tocci, J-P Cassarino, “Rethinking the EU’s Mediterranean Policies Post-1/11”, IAI Working Papers 11/06-March 2011 (disponible en <http://ssrn.com/abstract=1892981>); R. Balfour, “The Arab Spring, the changing Mediterranean, and the EU: tools as a substitute for strategy?”, European Policy Centre, Policy Brief, June 2011 (disponible en www.epc.eu); R. Ayadi, C. Sessa, “What scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the post-Arab spring?”, MEDPRO Policy Paper No. 2/October 2011 (disponible en www.medpro-foresight.eu).

²⁷⁸ COM (2011) 200 final, *cit.*, p. 13.

²⁷⁹ COM (2011) 303 final, p. 20.

²⁸⁰ Declaración sobre la vecindad meridional.

problemas y traerá la democracia y buen gobierno”²⁸¹. A la luz de las experiencias recientes, lo que está claro es que ya sea mediante un nuevo enfoque, ya mediante un nuevo paradigma, lo que parece evidente es que en el marco de las relaciones euromediterráneas es imprescindible un salto cualitativo.

²⁸¹ H.Amirah Fernández, E. Soler i Lecha, “Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas”, *cit.*, p. 5.

CAPÍTULO IV

UE-MARRUECOS: UN BALANCE DE 40 AÑOS DE RELACIÓN

¿40 ó 50 años? Cuando pensábamos en el título de este capítulo dudamos entre hablar de 40 ó de 50 años de relación entre la UE y Marruecos. Porque son 40 ó 50 según el instrumento que se considere.

Si se contempla el primer acuerdo firmado entre las partes (Acuerdo de asociación, de 1969), entonces su relación efectivamente tiene algo más de 40 años. Pero si se considera el primer instrumento de la hoy UE en el que, de manera unilateral, se menciona la intención de celebrar con Marruecos un acuerdo internacional, entonces la relación euromarroquí ha cumplido más de 50 años, los que tiene uno de los Protocolos y una de las Declaraciones que acompañaron al Tratado CEE (Roma, 1957).

Esperanzas y asimetrías

Desde su misma creación las Comunidades Europeas quisieron privilegiar su relación con Marruecos con respecto a otros países de la ribera sur del Mediterráneo. Los motivos para ello han ido cambiando a lo largo del tiempo. Así, mientras en un primer momento la razón fueron los vínculos que este país mantenía con Francia, desde hace ya un tiempo el motivo es su proximidad geográfica a la UE, unido al deseo de la Unión de contar con un vecino estable, seguro y próspero al sur.

Marruecos, por su parte, también ha buscado intensificar las relaciones con la Unión. No sólo porque ésta constituye su principal socio comercial²⁸² o el destino elegido por muchos emigrantes marroquíes (legales o ilegales), sino también para marcar su diferencia con los demás países terceros mediterráneos (PTM). La solicitud de adhesión a las entonces Comunidades Europeas, que formalizó el Rey Hassan II a través de una carta de 8 de julio de

²⁸² De acuerdo con los datos ofrecidos por L. JAIDI e I. MARTÍN, la UE es para Marruecos, a día de hoy, el principal cliente (64% de las exportaciones marroquíes), el primer proveedor (54% de las importaciones) y el primer inversor (de media, entre el 60 y el 70% de las inversiones extranjeras en el país) (*Comment faire avancer le Statut avancé UE-Maroc?*, IEMed, 2010, p. 10).

1987, es la demostración palpable de la pretensión del Reino alauita no tanto de convertirse en Estado miembro, como de singularizarse como socio mediterráneo²⁸³. En este sentido, la respuesta del Presidente del Consejo, el 1 de octubre siguiente, rechazando la petición debido al “carácter no europeo” de Marruecos, pero subrayando los distintos elementos que hacen de este país un “amigo privilegiado”, debió resultarle al Rey sumamente satisfactoria²⁸⁴. La celebración el 7 de marzo de 2010, en Granada, de la Cumbre UE-Marruecos, primer encuentro bilateral al más alto nivel entre la UE y un país árabe y la Declaración conjunta aprobada al término del encuentro, que insiste en el carácter específico de la asociación euromarroquí²⁸⁵, también debieron resultar del agrado de Rabat²⁸⁶.

En esta sede introductoria interesa señalar, además, que el repaso de la política convencional euromarroquí refleja una tendencia inequívoca a la paulatina *profundización* de las relaciones. Si los sucesivos acuerdos generales han ido ampliando sus objetivos y contenidos, en consonancia con la ampliación del marco de relaciones regionales, que ya hemos considerado²⁸⁷, en el caso particular de Marruecos, se da la circunstancia añadida de que a esos acuerdos generales se han yuxtapuesto otros instrumentos convencionales especializados por razón de la materia que en la actualidad abarcan la pesca, los servicios aéreos y la cooperación científica y tecnológica y, en un futuro, podrían extenderse a la readmisión de inmigrantes ilegales. Marruecos ha llegado incluso a participar en la ‘Operación Althea’ de la UE en Bosnia-Herzegovina, en virtud de un acuerdo internacional de 2005.

El *Estatuto Avanzado*, contemplado en el Documento conjunto aprobado por el Consejo de asociación UE-Marruecos en octubre de 2008 y que se presenta como un nuevo marco de

²⁸³ V., en la misma línea, DE LA FUENTE CASAMAR, M., “Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea. Proceso global de acercamiento”, *Revista CIDOB d’AfersInternacionals*, nº 17, 1989, pp. 69-96, p. 77.

²⁸⁴ Sobre la solicitud de adhesión de Marruecos y la reacción de las CC.EE., v. las referencias que ofrece A. DE ALMEIDA NASCIMENTO, “Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo euromediterráneo de asociación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 10, 2001, pp. 545-593, pp. 548-549.

²⁸⁵ Doc. 7220/10 (Presse 54), pp. 1 y 2.

²⁸⁶ Un sector de la doctrina marroquí niega que el *Estatuto avanzado* obedezca al deseo de su país de singularizarse (así, EL MAHDAOUI, K., “Le Statut avancé, la Politique de voisinage et l’Union pour la Méditerranée au service d’un même dessein”, *Annuaire de la Méditerranée*, 2009, pp. 25-28, p. 26; y, JAIDI, L. y ALAOUI, N., “Le ‘Statut avancé’ Maroc/UE: quelle valeur ajoutée à la PEV?”, *ibid.*, pp. 29-66, pp. 30 y 54).

²⁸⁷ Para un análisis de la evolución hacia la profundización del marco general de las relaciones UE-Marruecos, v. CEPILLO GALVÍN, M.A., “Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: de la Cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad”, en DEL VALLE, A. y VERDÚ, J. (dirs.), *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 153-190.

relaciones entre las partes, vendría a representar la culminación de un proceso iniciado en 1969 con la firma del Acuerdo de Asociación²⁸⁸.

Que haya habido avances efectivos no quita para que en la relación entre las partes, como, en general, en la relación de la UE con los PTM, haya un *componente simbólico* importante. Abundan las proclamaciones grandilocuentes, simplemente retóricas. Así, el Acuerdo euromediterráneo de asociación proclama la consecución a los doce años desde su entrada en vigor (por tanto, en 2012) de una zona de libre cambio, pero luego el propio Acuerdo introduce salvedades para no pocos productos. El *Estatuto Avanzado*, presentado bajo el comercial eslogan de que para Marruecos supone “todo menos las instituciones”, en sí mismo no supone nada, pues se trata de una mera hoja de ruta, en la que se apuntan una serie de objetivos cuya consecución real dependerá de que se adopten por parte de Marruecos, la UE y sus Estados miembros una serie de medidas. Es más, incluso esos objetivos distan de ser novedosos, ya que en su inmensa mayoría estaban recogidos en la Declaración de Barcelona (1995) y en el Plan de acción UE/Marruecos aprobado en el marco de la PEV (2005)²⁸⁹, constatación que ha llevado a L. Jaidi e I. Martín a sostener que “más allá de la ‘etiqueta’ de ‘Estatuto Avanzado’, la oferta diferencial respecto de la PEV es etérea” o que “el valor añadido del ‘Estatuto Avanzado’ en relación con la política de vecindad parece resumirse en su valor simbólico, el sello de ‘marca de calidad’ que da a Marruecos”²⁹⁰.

Aunque por el momento el citado *Estatuto Avanzado* parece reservarse a los PTM, se ha dicho que la Asociación oriental, establecida durante la Cumbre de mayo de 2009 con Ucrania, Georgia, Moldavia, Azerbayán, Armenia y Bielorusia, supone, sin necesidad de recurrir a la etiqueta empleada con Marruecos, un paso más allá en la aproximación²⁹¹.

Continuando con este análisis de conjunto, cabe añadir que la relación entre ambas partes ha ido siendo cada vez más *compensada*. Son particularmente reveladores, en este

²⁸⁸ Según M. DE LA FUENTE CASAMAR, “la historia de las relaciones entre el Estado magrebí y la organización europea se ha caracterizado por una búsqueda de los lazos contractuales que permitieran un gradual, pero constante acercamiento entre ambas partes, con el propósito no sólo de mejorar su flujo de intercambios comerciales, sino también de encontrar, por parte marroquí, un marco privilegiado que permitiese definir su posición respecto de la Comunidad dentro de una línea situada más allá de los Estados miembros, pero más acá que la de los países terceros” (“Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, p. 69).

²⁸⁹ Véanse los epígrafes “Un salto cualitativo: el *Proceso de Barcelona*” y “Los países del sur del Mediterráneo en la PEV: ¿acierto o desacierto?”, ambos en el Capítulo III.

²⁹⁰ *Comment faire avancer le Statut avancé...*, *op. cit.*, pp. 30 y 35. Traducción propia.

²⁹¹ V. JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, *op. cit.*, pp. 25-27.

sentido, los acuerdos pesqueros. En su negociación Marruecos, que es quien permite la explotación de los recursos pesqueros de su ZEE por buques de terceros países, se sabe la parte fuerte. Y ni le tiembla el pulso porque durante cinco años estén bloqueadas las negociaciones, ni duda en reclamar cada vez mayores compensaciones o en recortar el número de licencias expedidas a los buques comunitarios. Por lo que hace a lo primero, ha de señalarse que desde finales de 1999, cuando expiró el acuerdo de 1995, y hasta el año 2006, fecha en que se firmó el acuerdo actualmente vigente, hubo un vacío en este sector, que en nuestro país se vivió con especial dramatismo. En cuanto a las compensaciones, las exigencias por parte marroquí han ido en aumento: al pago de unas compensaciones financieras, el embarque de marineros y observadores marroquíes, las visitas técnicas en puerto o el desembarque en los puertos marroquíes de un porcentaje de la captura, se le suma la creación de empresas conjuntas. Al mismo tiempo, el número de licencias expedidas por Marruecos, que permiten a los buques comunitarios faenar en sus aguas se redujo drásticamente de las 629 previstas en el Acuerdo de 1995 a las 119 del Acuerdo de 2006, con la vista puesta en favorecer a sus propios buques y a la flota de capital mixto. Marruecos nunca ha ocultado que los acuerdos con la UE eran un medio para lanzar y desarrollar su propio sector pesquero.

A pesar de que el eurocentrismo ha dado paso a una mayor simetría, ésta no es perfecta y hay materias en que el Norte sigue dictando los términos de la asociación²⁹². El comercio de productos agrícolas permite apreciarlo convenientemente. La liberalización en este sector produce verdadero terror en una serie de países (mediterráneos) de la UE, que temen la llegada de productos marroquíes a precios más competitivos. La consecuencia es que, por más que el Acuerdo euromediterráneo de Asociación proclame la consagración para 2012 de una zona de libre cambio, una lectura más detallada de sus cláusulas demuestra que la supresión de las barreras arancelarias y de las restricciones cuantitativas no abarca todos los productos y, en particular, deja fuera los productos agrícolas, agrícolas transformados y pesqueros²⁹³.

Pese a que la conclusión inminente en forma de canje de notas del Acuerdo adoptado en 2009 entre la UE y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de

²⁹² V. FELIÚ, L. y SALOMÓN, M., “La dimensión sur de la UE: Políticas para el Mediterráneo”, en BARBÉ, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 191-218, p. 217.

²⁹³ Sobre el comercio de productos agrícolas entre la CE y Marruecos, v., *per omnia*, DÍEZ PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas entre la Unión Europea y Marruecos*, Dykinson, Madrid, 2005; e, *id.*, “El comercio de productos agrícolas entre la Comunidad Europea y Marruecos: los nuevos Protocolos agrícolas del Acuerdo euromediterráneo de asociación”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, 18 pp.

pesca, supondrá –tras superar múltiples aprensiones y resistencias²⁹⁴ - un gran avance en esta materia²⁹⁵, no deja de resultar notorio que no contemple la completa liberalización las importaciones de los productos considerados más sensibles para el mantenimiento del sector agrícola en el territorio comunitario (tomates, fresas, calabacines, pepinos, ajo y clementinas), productos respecto de los cuales sólo se amplían los contingentes para su importación.

Para L. Jaidi e I. Martín, el documento que establece el *Estatuto Avanzado* de Marruecos sería un ejemplo (más) de la naturaleza asimétrica de las relaciones entre una y otra orilla. Tras constatar que “el *quid pro quo* del estatuto Avanzado parece resumirse en la adhesión de Marruecos al acervo comunitario a cambio de su participación en algunos programas, agencias y procesos políticos comunitarios, el acceso al mercado único y una asistencia financiera apropiada”, Jaidi y Martín advierten que “el concepto de un ‘partenariado más y más estrecho y mutuamente beneficioso’ esconde una relación de naturaleza estructuralmente asimétrica: mientras que se multiplican los compromisos concretos de ‘reforma’ (cinco menciones en el documento), ‘adhesión’ (tres), ‘aproximación del marco legislativo de Marruecos al acervo comunitario (cinco) o ‘alineamiento’, lo que se ofrece a cambio es bastante limitado, a menudo aleatorio (‘ad hoc’)...”²⁹⁶.

Un ámbito en el que, muy a su pesar, la UE no está consiguiendo imponer su voluntad es en materia de readmisión de inmigrantes ilegales. La Unión desearía que Marruecos aceptara la presunción de la nacionalidad marroquí para solicitar la readmisión y la vigencia del silencio positivo para los casos en que se supera el plazo de respuesta. Pero el Reino alauita tiene sus propias pretensiones y reclama que el acuerdo vaya acompañado de medidas tendentes a la facilitación de visados, acciones de reinserción para los readmitidos,

²⁹⁴ El dictamen del Comité Económico y Social sobre “Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos”, de 17.2.2010, refleja perfectamente el temor del sector hortofrutícola ante el Acuerdo adoptado en 2009 (v. punto 6.10 -DOUE, n° C 347, de 18.12.2010, p. 55-).

²⁹⁵ El Parlamento Europeo concedió recientemente (16 de febrero de 2012) su aprobación a la celebración por parte de la UE de este Acuerdo, en virtud del cual se liberalizarán inmediatamente el 55% de los aranceles de los productos agrícolas y de la pesca de Marruecos y el 70% de los aranceles de esos mismos productos de la UE en un plazo de 10 años. Para valorar la entidad de este nuevo instrumento, baste señalar que en el acuerdo anterior, vigente desde 2004, las cifras eran, respectivamente, 33% y 1%. El Acuerdo prevé, además, la liberalización total, en un plazo de 10 años, de todos los productos agroalimentarios, como las frutas y las hortalizas (a excepción de las habas, las almendras dulces o las manzanas), los cereales (salvo el trigo blando, el trigo duro y sus derivados) y los productos lácteos (con excepción de la leche líquida y de la leche entera en polvo). El sector de la pesca también se liberalizará en lo que respecta a los productos de la UE (al 91% en cinco años y al 100% en diez).

²⁹⁶ *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., p. 29.

mecanismos de promoción de la emigración legal y de apoyo técnico y financiero²⁹⁷. El resultado por el momento es la no conclusión de las negociaciones de un Acuerdo de readmisión entre las partes, formalmente iniciadas en 2003.

Como vemos, en unos casos la voz cantante la lleva la UE, en otros Marruecos. La relación no es perfectamente simétrica y equilibrada, pero sí que es más simétrica o menos desequilibrada de lo que era en un inicio.

Otro rasgo que conviene destacar es que las relaciones de la UE con Marruecos (y Túnez) han sido con frecuencia *precursoras* de políticas que luego se han extendido a otros PTM. En este sentido, los Acuerdos euromediterráneos de Asociación con ambos países fueron los primeros en firmarse²⁹⁸. Otro tanto cabe decir de los Planes de acción UE-Marruecos y UE-Túnez (2005), en el marco de la PEV, y de los Acuerdos de cooperación científica y tecnológica (2003). Marruecos es igualmente el único país de la ribera sur y este del Mediterráneo con el que la UE ha firmado un Acuerdo euromediterráneo de aviación (2006). Del mismo modo, el *Estatuto Avanzado* reconocido por la UE al Reino alauita y aún *in fieri* ha sido reclamado por otros países de la zona. La Cumbre UE-Marruecos, celebrada en Granada el pasado 7 de marzo de 2010, ya mencionada, testimonia el “carácter pionero” de la asociación.

Interesa asimismo poner en evidencia que, en ocasiones, las relaciones bilaterales entre Marruecos y los Estados miembros de la UE han ido en detrimento de la relación de dicho país con la UE misma. En este sentido, cabe pensar que la existencia de acuerdos bilaterales de readmisión entre Marruecos y los Estados miembros receptores de emigrantes procedentes de aquel país ha jugado en contra de la negociación del Acuerdo de readmisión UE-Marruecos. A la lejanía de las posiciones negociadoras de las partes se ha sumado la existencia de compromisos que paliaban y hacían menos urgente inexistencia la consecución de este acuerdo²⁹⁹.

Aunque también es cierto que en ocasiones han sido las relaciones convencionales previas entre Marruecos y los Estados miembros de la UE las que han motivado la celebración de un acuerdo entre ese país y la Unión. Así, la existencia de acuerdos bilaterales previos

²⁹⁷ JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., p. 77.

²⁹⁸ El Acuerdo con Túnez se firmó el 17 de julio de 1995 y entró en vigor el 1 de marzo de 1998 (*DOUE*, nº L 278, de 21.10.2005, p. 9). Para el de Marruecos las fechas son: 26 de febrero de 1996 y 1 de marzo de 2000.

²⁹⁹ JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., p. 77. Traducción propia.

entre Marruecos y 19 de los 25 Estados miembros que integraban la UE en 2006 con estipulaciones contrarias a la legislación comunitaria en ámbitos de competencia exclusiva de la UE derivó en la celebración del Acuerdo UE-Marruecos sobre determinados aspectos de los servicios aéreos (2006). Las previsiones del Acuerdo de la UE en unos casos “prevalecerán” sobre las disposiciones de los acuerdos estatales y en otros “completarán” lo establecido en ellos. Como el propósito del Acuerdo UE-Marruecos es adaptar los acuerdos UE-Estados miembros, la terminación de todos éstos determinará la terminación de aquél.

Por último, es evidente que los recurrentes *altibajos de las relaciones políticas* entre la UE y Marruecos (fuertemente condicionadas por las relaciones entre España y el Reino alauita) marcan las relaciones convencionales. El Sáhara³⁰⁰, los problemas suscitados por la presencia española en el norte de África³⁰¹, el respeto de los derechos humanos, las cuestiones vinculadas con los flujos migratorios (que suscitan reproches recíprocos, por exceso –de la represión española- o por defecto –de Marruecos en el control de la emigración ilegal-), la competencia que representa la agricultura marroquí para el sector agrícola español, son algunos de los puntos que hacen que las relaciones hispanomarroquíes y, por ende, las relaciones euromarroquíes estén permanentemente en el alero, suscitando desconfianza y haciendo que, a la postre, el avance en la práctica sea menor del que las declaraciones políticas efectuadas en momentos de mayor sintonía pueden hacer presagiar. El ‘asunto Aminetou Haidar’, que llevó a varios Estados miembros a enviar una delegación de segundo nivel a la IX reunión anual del Consejo de Asociación UE-Marruecos (Bruselas, diciembre de 2009), obligó a contemplar con escepticismo una de las grandes aportaciones del *Estatuto Avanzado*, a saber, la proliferación de los foros de encuentro para el diálogo político. Como observan L. Jaidi e I. Martín, “las interferencias políticas son demasiado frecuentes y, sobre todo, el Estatuto Avanzado no parece haber introducido mecanismos para evitarlas”³⁰².

El Acuerdo de Asociación (1969)

Marruecos accedió a la independencia el 2 de marzo de 1956. Un año más tarde Francia, bajo cuyo Protectorado había estado la mayor parte del país, firmaba en Roma el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Los lazos que en ese momento mantenía Francia con Marruecos (y Túnez) seguían siendo muy estrechos. En estas

³⁰⁰ Véase el capítulo VIII

³⁰¹ Véase el capítulo VII.

³⁰² *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., p. 35. Traducción propia.

circunstancias no puede sorprender que durante las negociaciones conducentes a la adopción del Tratado CEE se tuvieran presentes al menos los vínculos económicos.

Dos son los instrumentos a los que cabe aquí hacer referencia. Por un lado, el *Protocolo sobre las mercancías originarias y procedentes de determinados países y que disfrutaban de un régimen especial de importación en uno de los Estados miembros*, que permitió el mantenimiento del régimen aduanero (preferencial) aplicado por Francia a los productos originarios y procedentes de Marruecos³⁰³. Por otro, la *Declaración de intenciones con vistas a la asociación a la CEE de los países independientes pertenecientes a la zona del franco*, en la que los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas se manifestaban dispuestos a celebrar con tales países convenios de asociación económica³⁰⁴. ¿Por qué? Porque al haber accedido a la independencia estos países no podían beneficiarse del régimen de “asociación” previsto en la Cuarta Parte del Tratado CEE para los Países y Territorios de Ultramar.

Esta Declaración se encuentra en el origen del *Acuerdo de asociación entre la CEE y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 31 de marzo de 1969³⁰⁵. Tan vinculado estaba el Acuerdo a la Declaración que, aunque por su contenido era un acuerdo estrictamente comercial (orientado a regular los intercambios de mercancías entre la CEE y Marruecos con vistas a la creación en el futuro de una zona de libre cambio), se utilizó en su título la expresión de “acuerdo de asociación” que figuraba en la Declaración³⁰⁶ y, por parte de la

³⁰³ El Protocolo dispensaba el mismo tratamiento a las importaciones a los países del Benelux de las mercancías originarias y procedentes de Surinam y las Antillas neerlandesas; a las importaciones a Francia de las mercancías originarias y procedentes de Túnez, Vietnam, Camboya y Laos; y, a las importaciones a Italia de las mercancías originarias y procedentes de Libia y Somalia. A propósito de este Protocolo, v. DÍEZ PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas...*, *op. cit.*, p. 41.

³⁰⁴ En términos similares se pronunciaban, en otras declaraciones, con respecto a otros países igualmente unidos por nexos especiales a otros Estados miembros (v. *Declaración de intenciones con vistas a la asociación a la CEE del Reino de Libia*, *Declaración de intenciones relativa a Somalia* y *Declaración de intenciones con vistas a la asociación a la CEE de Surinam y de las Antillas neerlandesas*).

Por lo que respecta a la declaración mencionada en el texto principal, v. DÍEZ PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas...*, *op. cit.*, pp. 40-41; y, DUBOIS, A., “L’association de la Tunisie et du Maroc à la Communauté”, *Revue du Marché Commun*, nº 125, 1969, pp. 355-368, p. 358.

³⁰⁵ *Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et le Royaume du Maroc* (DOCE, nº L 197, de 8.8.1969, p. 3), que entró en vigor el 1.9.1969. Con respecto a este Acuerdo, v. DE LA FUENTE CASAMAR, M., “Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, pp. 80-83; DUBOIS, A., “L’association de la Tunisie et du Maroc à la Communauté...”, *op. cit.*; e, *id.*, “Le régime des échanges dans le cadre de l’Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et le Royaume du Maroc”, *Revue du Marché Commun*, nº 142, 1971, pp. 41-51.

³⁰⁶ M.A. CEPILLO GALVÍN, «Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos...», *op. cit.*, pp. 155-156).

CEE, se celebró sobre la base del artículo 238 del Tratado CEE, referente a la celebración de este tipo de acuerdos, y no del artículo 113, correspondiente a los acuerdos comerciales³⁰⁷.

A. Dubois considera que tanto la denominación de “acuerdo de asociación” como el empleo del artículo 238 Tratado CEE como base jurídica pretenden subrayar el hecho de que este primer acuerdo debía ir seguido de otros más ambiciosos, cuyo contenido trascendiera lo estrictamente comercial, para contemplar la cooperación financiera, la asistencia técnica y la mano de obra³⁰⁸. Marruecos habría querido que también estos temas hubiesen sido abordados, pero llegó un momento en que eligió acelerar el cierre de la negociación aceptando su limitación a las cuestiones comerciales³⁰⁹. Al fin y al cabo había que corregir cuanto antes la espectacular bajada que había experimentado la exportación de productos agrícolas marroquíes a la CEE a consecuencia de la instauración de las exacciones agrícolas y del arancel aduanero común³¹⁰.

Interesa destacar que el acuerdo preveía la existencia de un Consejo de Asociación, encargado de su gestión y ejecución, al que se reconocía el poder de adoptar recomendaciones.

Más allá de su contenido material, el Acuerdo de asociación constituye un hito importante en las relaciones entre la entonces CEE y Marruecos. Como ha señalado M. De la Fuente Casamar, con él “se pasa de un marco de referencia limitado a la relación con Francia, a un marco global, en el que el vínculo convencional se establece con el conjunto de países que, entonces, integraban la Comunidad”³¹¹.

El Acuerdo de asociación se presentó como una primera piedra en el camino de las relaciones entre la CEE y Marruecos. Es muy elocuente, en este sentido, su artículo 14, que,

³⁰⁷ Sobre la inadecuación del fundamento jurídico y del título con respecto al verdadero contenido del Acuerdo de 1969, v. las referencias que ofrece DÍEZ PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas...*, *op. cit.*, pp. 64-65.

³⁰⁸ “L’association de la Tunisie y du Maroc à la Communauté...”, *op. cit.*, p. 361.

³⁰⁹ V. DUBOIS, A., “L’association de la Tunisie et du Maroc à la Communauté...”, *op. cit.*, pp. 359-362.

³¹⁰ V. DE LA FUENTE CASAMAR, M., “Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, pp. 78-79.

³¹¹ “Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, p. 76.

Por lo que concierne a la incidencia del Acuerdo en el régimen resultante del *Protocolo sobre las mercancías originarias y procedentes de determinados países y que disfrutan de un régimen especial de importación en uno de los Estados miembros*, v., de nuevo, DUBOIS, A., “L’association de la Tunisie et du Maroc à la Communauté...”, *op. cit.*, p. 362; e, *id.*, “Le régime des échanges...”, *op. cit.*, pp. 43-44.

en la línea de las pretensiones alauitas, contemplaba la celebración entre las partes de un nuevo Acuerdo sobre bases más amplias.

El Acuerdo de Cooperación (1976)

Esa previsión se concretó en la celebración del *Acuerdo de cooperación entre la CEE y el Reino de Marruecos*, firmado en Rabat el 27 de abril de 1976 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1978³¹², una demora de más de dos años imputable a la CEE y a sus Estados miembros (se trataba, según veremos, de un acuerdo mixto)³¹³ y a la que se hizo frente celebrando un Acuerdo provisional que permitió anticipar la aplicación de algunas de sus previsiones (en el ámbito comercial)³¹⁴.

El nuevo acuerdo era notablemente más ambicioso. De conformidad con su artículo 1 era su objeto “promover una cooperación global entre las partes Contratantes a fin de contribuir al desarrollo económico y social de Marruecos y de favorecer el fortalecimiento de sus relaciones”. A tal fin, el acuerdo contenía disposiciones sobre cooperación económica, técnica y financiera (Título I), cooperación comercial (Título II) y cooperación en el sector de la mano de obra (Título III). En este campo los artículos 40 y 41 consagraban el derecho de los trabajadores marroquíes empleados en un Estado miembro de la CEE a no ser discriminados por razón de la nacionalidad con respecto a los nacionales de dicho Estado en las condiciones de trabajo y en la seguridad social³¹⁵.

Además, el Acuerdo reforzó la estructura institucional ya existente, mediante la creación de un Comité de Cooperación, como órgano auxiliar del Consejo de Cooperación, trasunto del antiguo Consejo de Asociación. Se dio también a la relación euromarroquí una dimensión parlamentaria, al prever que el Consejo de Cooperación adoptaría todas las

³¹² DOCE, n° L 264, de 27.9.1978, p. 2. Sobre este nuevo Acuerdo, v. DE LA FUENTE CASAMAR, M., “Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, pp. 83-87.

³¹³ El *Reglamento 2211/78*, por el que la CEE decidió celebrar el Acuerdo, se adoptó el 26 de septiembre de 1978 (DOCE, n° L 264, de 27.9.1978, p. 1).

³¹⁴ DOCE, n° L 141, de 28.5.1976, p. 97. Según informa M. DE LA FUENTE CASAMAR, el Acuerdo provisional fue objeto de tres prórrogas (“Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, p. 85).

³¹⁵ Ambos preceptos fueron objeto de varios pronunciamientos del TJCE, que, entre otras cosas, vino a reconocer su eficacia directa. Así: STJCE de 31.1.1991, as. *Kziber*, C-18/90; STJCE de 20.4.1994, as. *Yousfi*, C-58/93; STJCE de 3.10.1996, as. *Hallouzi-Choho*, C-126/95; STJCE de 2.3.1999, as. *El Yassini*, C-416/96; STJCE de 11.11.1999, as. *Mesbah*, C-179/98; STJCE de 20.3.2001, as. *Fahmi*, C-33/99; y, Auto TJCE de 12.2.2003, as. *Alami*, C-23/02. Nuestro propio Tribunal Constitucional se hizo eco del reconocimiento del efecto directo de estos preceptos por el Tribunal de Luxemburgo (ver STC 130/1995, de 11 de septiembre).

medidas necesarias para facilitar la cooperación y los contactos entre el Parlamento Europeo y la Cámara de representantes del Reino de Marruecos³¹⁶.

En este caso el recurso por parte de la CEE al artículo 238 del Tratado CEE como base jurídica estaba plenamente justificado. En este sentido, como han puesto de manifiesto J. Torras Virgili y E. Díez Peralta, la denominación de ‘cooperación’ no debe inducir a error. La nueva denominación respondía simplemente al deseo de Marruecos de trazar una línea divisoria entre este acuerdo y el Acuerdo de asociación de 1969, de alcance parcial e impregnado de connotaciones colonialistas³¹⁷.

Junto a la Comunidad, el Acuerdo fue celebrado por los entonces nueve Estados miembros. Se trataba, pues, de un acuerdo mixto. La participación estatal se debió fundamentalmente al Protocolo financiero que lo acompañaba³¹⁸. Curiosamente, aunque los Jefes de Estado figuraban citados en el preámbulo, estamparon su firma al final del documento y uno formuló algunas declaraciones unilaterales que se incorporaron al acta final de la conferencia³¹⁹, el Acuerdo en su título sólo cita a la CEE y al Reino de Marruecos, omitiendo toda mención a los Estados miembros.

Hay que añadir que el Acuerdo de cooperación con Marruecos era similar, en cuanto a sus objetivos y estructura institucional, a los concluidos por la CEE con otros PTM. Todos ellos se enmarcaron dentro de la llamada ‘política global mediterránea’, lanzada en 1972 en la Cumbre de París de Jefes de Estado y de Gobierno y que propugnaba una aproximación

³¹⁶ Art. 48.

³¹⁷ TORRAS VIRGILI, J., “Los Acuerdos euromediterráneos de asociación con Marruecos y Túnez. Una cooperación adaptada a los nuevos tiempos”, *Quaderns de Treball*, nº 23, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, 1997, pp. 5 y 10; y, Díez PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas...*, *op. cit.*, p. 66.

³¹⁸ V. M. DE LA FUENTE CASAMAR, quien, junto al señalado, aduce otros motivos para explicar la presencia de los Estados miembros (“Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea...”, *op. cit.*, p. 85).

³¹⁹ *Declaración del representante de la República Federal de Alemania relativa a la definición de nacionales alemanes*; y, *Declaración del representante de la República Federal de Alemania relativa a la aplicación del Acuerdo a Berlín*.

“global” y “equilibrada” de la CEE hacia los PTM³²⁰, si bien articulada a través de acuerdos bilaterales y no de un gran acuerdo multilateral (enfoque seguido con los países ACP)³²¹.

El Acuerdo de cooperación permaneció vigente durante más de 20 años. A lo largo de ese tiempo sus previsiones se completaron mediante protocolos complementarios, la adopción de actos de Derecho derivado por parte de la CE y, en menor grado, la aprobación de alguna medida por parte del Consejo de Cooperación³²².

Durante ese lapso fueron también cambiando la conformación de la CE y el marco regional de su relación con Marruecos. Por lo que hace a lo primero, es evidente que la incorporación a la CE de tres países mediterráneos (Grecia, en 1981; y España y Portugal, en 1986) influyó en los términos de la relación con el Reino alauita. En cuanto a la modificación del marco regional, señalemos aquí que la política global en el Mediterráneo dio paso, en 1991, a la ‘política mediterránea renovada’ que, a su vez, cedió su sitio a la ‘política euromediterránea’. El punto de arranque de esta última se sitúa en la Declaración de Barcelona, de 28 de noviembre de 1995³²³.

El Acuerdo euromediterráneo de Asociación (1996)

El llamado *Proceso de Barcelona*, lejos de poner término a la instrumentación bilateral de las relaciones de la UE con los PTM, se presentó como un nuevo marco en el que se ubicarían los distintos acuerdos euromediterráneos de asociación.

³²⁰ *Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno* (París, 19-20.10.1972) (*Bol. CE*, 10-1972, p. 20; puede asimismo consultarse en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1974-1, pp. 491-498).

A propósito de esta perspectiva “global” que la CEE decidió adoptar, v., en particular, PALOMARES AMAT, M., *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos*, Cedecs, Barcelona, 2002, pp. 66-70.

³²¹ Sobre los elementos comunes de los acuerdos celebrados por la CEE con los PTM en la década de los 70, v. PALOMARES AMAT, M., *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades...*, *op. cit.*, pp. 74-98 y pp. 108-113. En opinión de L. FELIÚ y M. SALOMÓN, “[a] pesar de que con la PGM (política global mediterránea) se pretendía homogeneizar las relaciones comunitarias con los PSEM (países del sur y este del Mediterráneo), las diferencias entre los distintos acuerdos eran significativas. Más que una política global, la PGM era una red de acuerdos bilaterales que ni siquiera llegaba a cubrir al conjunto de los países de la región, ya que ni Libia ni Albania (que no habían aceptado las propuestas de negociar acuerdos con la Comunidad) estaban incluidas” (“La dimensión sur de la UE...”, *op. cit.*, p. 193).

³²² A propósito de la evolución del régimen resultante del Acuerdo de 1976 (y de los restantes acuerdos firmados con los PTUM en la década de 1970), v. PALOMARES AMAT, M., *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades...*, *op. cit.*, pp. 145-178. En particular, sobre la adaptación de tales acuerdos obligada por la adhesión de España y Portugal, v. FLAESCH-MOUGIN, C., “Les accords externes de la C.E.E. (1er juillet 1986/31 octobre 1989)”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1990, nº 3, pp. 85-126, pp. 477-497.

³²³ Véase el epígrafe “Un salto cualitativo: el *Proceso de Barcelona*”, en el Capítulo III.

En ese marco se identifican, como sabemos, tres ámbitos de colaboración: el económico y financiero; el político y securitario; y, el social, cultural y humano. El Acuerdo euromediterráneo entre las CCEE y Marruecos (y los restantes acuerdos euromediterráneos) responde(n) fielmente a dicho enfoque.

El *Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra*³²⁴ fue el segundo en firmarse (le precedió el Acuerdo con Túnez). Sucedió el 26 de febrero de 1996 y no es casualidad que su autenticación coincidiera con la firma del tercer acuerdo pesquero suscrito entre las partes. Las tensas relaciones en el ámbito de los productos agrícolas y en el sector pesquero se superaron a la vez y de la mano.

Pese a que, como decíamos, la firma del Acuerdo euromediterráneo, llamado a suceder al Acuerdo de Cooperación³²⁵, tuvo lugar el 26 de febrero de 1996, las contingencias de los procesos de ratificación nacionales (la naturaleza del Acuerdo era mixta) retrasaron su entrada en vigor hasta el 1 de marzo de 2000, cuatro años más tarde³²⁶.

El nuevo acuerdo, basado, como los anteriores, en el artículo 310 del Tratado CE (así como en el artículo 95), fue mucho más ambicioso que los precedentes. Entre sus finalidades declaradas se encuentran: ofrecer un marco para el diálogo político; establecer las condiciones de la liberalización progresiva de los intercambios de bienes, servicios y capitales; desarrollar los intercambios y asegurar el desarrollo de unas relaciones económicas y sociales equilibradas entre las partes; estimular la integración magrebí, favoreciendo los intercambios

³²⁴ *DOUE*, nº L 70, de 18.3.2000, p. 2. Con respecto a este Acuerdo, v. DE ALMEIDA NASCIMENTO, A., “Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos...”, *op. cit.*; TORRAS VIRGILI, J., “Los Acuerdos euromediterráneos de asociación con Marruecos...”, *op. cit.*; y, ZAÏM, F. y JAIDI, L., “El nuevo Acuerdo de asociación entre la UE y Marruecos. Marruecos ante el reto de la apertura”, *ICE*, nº 759, diciembre 1996-enero 1997, pp. 43-59.

³²⁵ Art. 96 (apdo. 2) del Acuerdo euromediterráneo.

³²⁶ No resultó, en cambio, problemática la obtención del dictamen conforme del Parlamento Europeo (*DOCE*, nº C 181, de 24.6.1996, p. 15), exigido por el art. 300 Tratado CE para los acuerdos del art. 310 Tratado CE (antiguo art. 238 Tratado CEE). Unos pocos años antes, en su *Resolución, de 26 de mayo de 1993, sobre las relaciones entre la CE y el Magreb*, esta institución se había declarado a favor del reforzamiento de la cooperación entre la Comunidad y esta región, al tiempo que reclamaba que estos países iniciaran un proceso genuino de democratización, tomando en consideración el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género, la abolición de la tortura y el respeto de las lenguas y culturas de las minorías. A propósito de la naturaleza mixta del Acuerdo que nos ocupa, v. DÍEZ PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas...*, *op. cit.*, pp. 77-79.

y la cooperación entre Marruecos y los países de la región; y fomentar la cooperación en los ámbitos económicos, social, cultural y financiero³²⁷.

En los objetivos coincidentes con el Acuerdo de cooperación, el Acuerdo euromediterráneo llega notablemente más lejos. Así, por lo que hace a los intercambios comerciales, baste decir que en el segundo acuerdo se habla directamente de la creación gradual de una zona de libre comercio, que debería hacerse efectiva a los 12 años de su entrada en vigor³²⁸. En cuanto a la cooperación económica, en el Acuerdo euromediterráneo se contienen previsiones inéditas, relativas a la cooperación regional, la educación y la formación, la cooperación en materia de normalización y de evaluación de la conformidad, la aproximación de la legislación marroquí a la de la CE, los servicios financieros, la cooperación en materia agrícola, los transportes, las telecomunicaciones y tecnologías de la información, la energía, el turismo, la cooperación en materia aduanera, en el ámbito estadístico, el blanqueo de dinero y la lucha contra la droga³²⁹. Otro tanto sucede con la cooperación social: el Acuerdo de 1976 sólo contenía en este apartado previsiones relativas a los trabajadores (no discriminación en las condiciones de trabajo y en el sector de la seguridad social); el Acuerdo de 1996 mantiene esas previsiones³³⁰, pero las completa con otras dedicadas al diálogo en el ámbito social y otras acciones de cooperación en la materia³³¹.

³²⁷ Art. 1 (apdo. 2).

³²⁸ Art. 6. A pesar de que la Declaración de Barcelona disponía la creación de la zona de libre cambio antes de 2010, todos los Acuerdos euromediterráneos de asociación establecen un período de 12 años desde su entrada en vigor para la consecución de dicho objetivo. Con respecto a los aspectos comerciales del Acuerdo con Marruecos, v. CEPILLO GALVÍN, M.A., “Perspectivas de realización de una zona de libre comercio Comunidad Europea-Marruecos: los principales obstáculos y aspectos controvertidos”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y EL HOUDAIGUI, R. (dirs.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 125-148; y, MORENO GARCÍA, P., “Los aspectos comerciales del Acuerdo de Asociación con Marruecos”, *Boletín Económico del ICE*, nº 2656, 2000, pp. 9-17. Por lo que hace a la consecución de las zonas de libre comercio bilaterales entre la UE y cada uno de los PTM y el establecimiento efectivo de una única zona euromediterránea de libre comercio, v. MARTÍN, I., “¿Hacia una Zona Euromediterránea de Libre Comercio en el 2010?”, *Economía Exterior*, nº 34, 2005, pp. 103-114.

³²⁹ V. Título V (arts. 42 a 63).

³³⁰ Arts. 64 a 68. Aunque el art. 67 dispone que antes de finalizar el primer año tras la entrada en vigor del Acuerdo el Consejo de Asociación adoptaría una decisión de aplicación de los principios mencionados en el art. 65, lo cierto es que esa decisión todavía no se ha tomado, si bien cabe pensar que es inminente, ya que, en el seno de la UE, el Consejo ha aprobado la *Decisión 2010/697 relativa a la posición que deberá adoptar la UE en el seno del Consejo de Asociación (DOUE*, nº L 306, de 23.11.2010, p. 1).

El TJUE ha tenido ocasión de reconocer efecto directo al art. 65 (apdo. 1), que consagra el principio de no discriminación en materia de seguridad social (Auto de 13.6.2006, as. *Echouikh*, C-336/05; y, Auto de 17.4.2007, as. *El Youssfi*, C-276/06).

³³¹ Arts. 69-71.

Además, el Acuerdo euromediterráneo contempla aspectos no abordados en las relaciones convencionales previas. Destaca, en particular, la inclusión del diálogo político, del que se dice que “versará sobre todos los temas que presenten interés común para las partes”³³² y que se desarrollará a distintos niveles (ministerial, altos funcionarios, canales diplomáticos y otros que resulten necesarios), “a intervalos regulares y cada vez que sea necesario”³³³. Engarza con ese mismo componente político la novedosa presencia de una ‘cláusula democrática’, que declara que el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales “constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”³³⁴, cuya vulneración podría, pues, motivar su terminación³³⁵.

Ya en el ámbito económico, otras novedades que cabe mencionar son: las alusiones al derecho de establecimiento de las sociedades de una parte en el territorio de la otra y a la liberalización de la prestación de servicios; las referencias a la libre circulación de capitales vinculados a inversiones directas en Marruecos; la extensión de las previsiones del entonces Tratado CE en materia de Derecho de la competencia y ayudas públicas; el compromiso de asegurar una protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial; o la mención como objetivos de la utilización por Marruecos de las normas técnicas de la CE y de los procedimientos de certificación y de la liberalización recíproca de la contratación pública³³⁶.

La estructura institucional del Acuerdo no experimenta cambios sustanciales³³⁷. Se mantienen el Consejo de Asociación (que se reúne a nivel ministerial) y el Comité de Asociación (que se reúne a nivel de funcionarios), al que se le viene a reconocer un poder

³³² Art. 4.

³³³ Art. 5.

³³⁴ Art. 2.

³³⁵ Como ha señalado J.D. JANER, la ausencia de toda referencia en los acuerdos previos a la promoción de los derechos humanos “entraba en lógica con la falta de referencias formales a los derechos humanos en los Tratados constitutivos” de las Comunidades Europeas (“Política euromediterránea y fomento de los derechos humanos”, *Suplemento BEUR*, nº 10, 2002, pp. 36-44, p. 38). Para una valoración de la aplicación de esta cláusula (por lo demás, presente en todos los acuerdos euromediterráneos de asociación), v. FERRER LLORET, J., “Cooperación al desarrollo y derechos humanos. Estudio de las relaciones entre Marruecos, la Unión Europea y España”, en GARAU JUANEDA, L. y HUESA VINAIXA, R. (coords.), *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de las Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE, Madrid, 1999, pp. 43-65, pp. 47-55.

³³⁶ Arts. 31-41.

³³⁷ Sobre el esquema institucional diseñado en el Acuerdo euromediterráneo, v., en particular, DÍEZ PERALTA, E., *El comercio de productos agrícolas...*, op. cit., p. 95-115.

decisorio y no sólo de asistencia al Consejo³³⁸. Se retoma asimismo la idea de que el primero de estos órganos favorecerá la cooperación y los contactos entre el Parlamento Europeo y las instituciones parlamentarias marroquíes³³⁹, aludiéndose también a las relaciones entre los interlocutores socioeconómicos de uno y otro lado, en consonancia con el mayor alcance del Acuerdo euromediterráneo. Una novedad menor es la previsión de un Comité de cooperación aduanera³⁴⁰; menor, por cuanto, dicho Comité podría haber sido establecido en todo caso por el Consejo de Asociación en virtud de la facultad que se le otorga de constituir los órganos que estime necesarios para la aplicación del Acuerdo³⁴¹.

En esta comparación entre el Acuerdo de cooperación de 1976 y el Acuerdo euromediterráneo de 1996 no puede sorprender la desaparición del *Protocolo relativo a la cooperación técnica y financiera*, que formaba parte integrante del primero. A decir verdad, ninguno de los acuerdos euromediterráneos incorporó este tipo de previsiones, antes presentes en las relaciones convencionales bilaterales de la UE con los PTM, debido a que en 1996 la CE estableció el denominado programa MEDA³⁴², que vino a sustituir a los anteriores Protocolos financieros bilaterales, encarnando un enfoque de carácter global. Junto al programa MEDA, los acuerdos euromediterráneos siguen contemplando la intervención del Banco Europeo de Inversiones en forma de préstamos. A través de ambas vías se pretende atenuar las perturbaciones económicas y sociales que puede suponer para los PTM el libre comercio, aportando una ayuda financiera y económica significativa³⁴³.

En otro orden de cosas, es preciso añadir que el Acuerdo de 1996 sigue siendo, a día de hoy, el instrumento de carácter general que rige las relaciones entre la UE y Marruecos. El lanzamiento en 2004 de la PEV, como un nuevo marco de relaciones, no supuso la

³³⁸ Arts. 81 y 83.

³³⁹ Art. 85.

³⁴⁰ Art. 40 del *Protocolo n° 4 relativo a la definición de la noción de 'productos originarios' y a los métodos de cooperación administrativa*, anejo al Acuerdo euromediterráneo.

³⁴¹ Art. 84 del Acuerdo. En 2005 el Protocolo n° 4 fue modificado, en virtud de la *Decisión 2/2005* del Consejo de Asociación UE-Marruecos (DOUE, n° 336, de 21.12.2005, p. 1); a resultas de ello, desapareció la mención al Comité de cooperación aduanera. En 2009 el mismo Consejo de Asociación decidió, *ex art.* 84 del Acuerdo, su reconstitución (*Decisión 1/2008 -DOUE*, n° L 9, de 14.1.2009, p. 43-).

³⁴² *Reglamento (CE) 1488/96 del Consejo relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea* (DOCE, n° L 189, de 30.7.1996, p. 1).

³⁴³ Durante la década 1996-2006, Marruecos percibió un total de 1.600 M € provenientes del programa MEDA. Los préstamos del BEI, por su parte, alcanzaron durante el período 1997-2006 los 1.750 M € (Fuente IEMed, Conclusiones del Seminario "Marruecos y la Unión Europea: hacia un Estatuto avanzado en la Asociación Mediterránea").

terminación del Acuerdo, como tampoco la de ningún otro de la misma índole. Al contrario, la PEV descansa sobre esos instrumentos convencionales preexistentes. Aunque en algún momento desde la propia Comisión se ha apuntado a la celebración de Acuerdos Europeos de Vecindad bilaterales, que sustituirían a la técnica de los Planes de Acción, igualmente bilaterales³⁴⁴, lo cierto es que por el momento dicha eventualidad no se ha producido. Lo que sí aconteció fue la sustitución del MEDA por el *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación* (IEVA)³⁴⁵.

El Estatuto Avanzado de Marruecos en la UE (2008)

Como señalamos anteriormente, la solicitud de adhesión a las entonces Comunidades Europeas que presentó Marruecos en 1987 simboliza la aspiración tradicional de este país en sus relaciones con la ribera norte del Mediterráneo de destacarse con respecto a los restantes PTM, siendo un socio privilegiado o, al menos, presentándose como tal.

En esa misma dirección apunta la pretensión alauita de que se le reconozca un *Estatuto Avanzado*, más allá de la simple asociación. Aunque la denominación se acuñó más tarde (Mohamed VI la utiliza por vez primera en 2003) Marruecos había venido insistiendo en el Consejo de Asociación en su deseo de progresar en sus relaciones con la UE, idea que reflejaba con la expresión “más que una asociación, menos que una adhesión”. La PEV, lejos de impedirlo, hacía posible ese tratamiento singularizado que Marruecos reclamaba, ya que una idea-fuerza de esta política es la diferenciación de las relaciones entre la UE y cada uno de sus vecinos, que se concreta en la aprobación de los ya mencionados Planes de acción bilaterales³⁴⁶.

La UE entendió que tenía que atender la pretensión marroquí. Por una parte, por su interés en contar con un vecino seguro, próspero y estable en su frontera meridional. Por otra, como forma de reconocer el programa de reformas económicas y políticas emprendido por Marruecos. El reconocimiento de un *Estatuto Avanzado* serviría así de acicate para otros

³⁴⁴ V. *Comunicación de la Comisión ‘Política europea de vecindad. Documento de estrategia’*, de 12.5.2004 (COM (2004) 373 final), p. 5.

³⁴⁵ Véase el epígrafe “Los países del sur del Mediterráneo en la PEV: ¿acierto o desacierto?”, en el Capítulo III.

³⁴⁶ Sobre la diferenciación como seña de identidad de la PEV, v. *Comunicación de la Comisión. ‘Política europea de vecindad. Documento de estrategia’*, cit. en nota 344, esp. p. 9.

países de la zona, demostrando la seriedad del compromiso de la UE con la llamada “condicionalidad positiva” que impregna la PEV³⁴⁷.

Con ocasión de la reunión del Consejo de Asociación UE-Marruecos, de 23 de julio de 2007, las partes decidieron lanzar un proceso de reflexión conjunto de cara a reforzar las relaciones bilaterales. Se constituyó para ello un grupo de trabajo *ad hoc*³⁴⁸, que mantuvo varias reuniones a lo largo de la primavera y el verano de 2008³⁴⁹. El resultado de sus trabajos se concretó en un documento titulado *Documento conjunto UE-Marruecos sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales/Estatuto Avanzado*, que fue aprobado por el Consejo de Asociación UE-Marruecos, en su séptima reunión, el 13 de octubre de 2008, en Luxemburgo³⁵⁰. Tres meses antes se había acordado la creación de la *Unión para el Mediterráneo*³⁵¹ que, como el *Estatuto Avanzado*, aspiraba a profundizar en la integración de las riberas norte y sur del *Mare nostrum*.

Conviene advertir desde un principio que el citado Documento se presenta como una “hoja de ruta”, a la que habrá de seguir la adopción de las medidas concretas que permitan alcanzar los objetivos previstos, para lo que no se ha establecido calendario o plazo alguno: “El grupo de trabajo”, se lee en el punto 7 (“Seguimiento”) “considera que las acciones convenidas por las partes representan una hoja de ruta que habrá de ponerse en práctica en los próximos años”. El *Estatuto Avanzado* será el punto de llegada de ese camino aún por recorrer.

³⁴⁷ El espíritu declarado de la PEV era que la concesión de beneficios por parte de la CE estuvieran en consonancia con las reformas llevadas a cabo por los distintos vecinos: “Sólo se concederán nuevos beneficios en función de los avances que hagan los países socios en las reformas políticas y económicas”, afirmaba la Comisión en la Comunicación citada en la nota anterior. Algún autor ha planteado que la política euromediterránea de la UE y la PEV no buscarían tanto la promoción de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, sino la estabilidad política (CAVATORTA, F.; CHARI, R.S.; KRITZINGER, S. y GÓMEZ ARANA, S., “EU External Policy-Making and The Case of Morocco: ‘Realistically’ Dealing with Authoritarianism?”, *European Foreign Affairs Review*, 2008, nº 3, pp. 357-376, pp. 367-376). Marruecos ha sido siempre favorable al enfoque diferenciado que implica la PEV, basado en la voluntad y la capacidad de cada país de hacer evolucionar sus relaciones con la UE.

³⁴⁸ En virtud del poder que, según veíamos, el art. 84 del Acuerdo euromediterráneo de Asociación reconoce a tal efecto al Consejo de Asociación.

³⁴⁹ 16 de mayo, 18 de julio y 17 septiembre de 2008.

³⁵⁰ Doc. 13653/08, de 28.10.2008 (localizable en http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf).

³⁵¹ A propósito de la *Unión para el Mediterráneo*, véanse, en el Capítulo III, los epígrafes “La *Unión Mediterránea*: una propuesta oportunista que sirve de impulso”, “Una propuesta reformulada” y “La *Unión para el Mediterráneo*: ¿un avance?”.

Tampoco se ha previsto una dotación presupuestaria especial, al menos hasta que concluya el septenio 2007-2013 y se aprueben unas nuevas perspectivas financieras. Hasta entonces el documento reconoce que, en efecto, existe un tope máximo al gasto derivado de la acción exterior de la UE e insta a “aprovechar los nuevos instrumentos y programas temáticos dispuestos por la UE con base en la acción exterior”, al tiempo que recuerda que las perspectivas financieras para el período en curso previeron un incremento sustancial de la dotación presupuestaria correspondiente a este renglón, “lo que ha permitido a Marruecos ser, en términos absolutos, el primer beneficiario de los fondos del IEVA”.

Pese a las debilidades actuales del *Estatuto Avanzado* otros PTM, como Túnez, Jordania y Egipto, advierten su potencial y también lo reclaman³⁵². Y si la conversión del *Estatuto Avanzado* en un modelo para las relaciones euromediterráneas puede no ser del agrado del Reino alauita por la pérdida de la exclusividad, tendría la ventaja de uniformar las relaciones de la UE con los PTM, favoreciendo la consecución de uno de los objetivos del *Proceso de Barcelona* (reflejado en los Acuerdos euromediterráneos de Asociación), cual es fomentar, junto a la integración Sur-Norte, la integración Sur-Sur, vía por la que, más allá del apenas trascendente Acuerdo de Agadir (2004)³⁵³, se ha avanzado muy poco y que para Marruecos podría ser del máximo interés.

Entrando en el análisis del contenido del documento interesa señalar que en él se mantienen los mismos tres ámbitos o cestos de cooperación previstos en la Declaración de Barcelona y recogidos tanto en el Acuerdo euromediterráneo de Asociación de 1996 como en el Plan de acción UE-Marruecos de la PEV: por un lado, la dimensión política; por otro, la dimensión económica, financiera y social; y, finalmente, la dimensión humana. A ellos se añade la participación de Marruecos en ciertos programas y agencias de la UE. Pero, no nos llamemos a engaño, ni siquiera este último aspecto es novedoso, ya que la posibilidad de que los países vecinos participen en las agencias y programas comunitarios constituía uno de los elementos esenciales de la PEV. De hecho, mientras se negociaba el documento se negociaban también los términos del *Acuerdo marco entre la UE y el Reino de Marruecos*

³⁵² En la presentación que hizo a la prensa del *Documento conjunto UE-Marruecos sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales*, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, declaró que constituía un modelo para otras relaciones que la UE pueda establecer con países como Argelia y Túnez en un plazo indeterminado, y antes con Ucrania, Moldavia o Israel (“La UE profundiza la relación con Rabat”, *El País*, de 14.10.2008).

³⁵³ Véanse, en el Capítulo III, el epígrafe “Un salto cualitativo: el *Proceso de Barcelona*” (*in fine*) y, en el Capítulo V, el epígrafe “Reformas estructurales incompletas”.

sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los programas de la Unión³⁵⁴.

De lo anterior se desprende que con el *Estatuto avanzado* no se pretende establecer un modelo radicalmente nuevo de relaciones sino, más bien, dinamizar la asociación ya existente (“acelerar el movimiento del partenariado Marruecos-UE”, en palabras introductorias del documento)³⁵⁵.

No es nuestra intención dar aquí cuenta de las más de cien medidas que contempla el documento, pero sí de las más destacadas. En su introducción el documento enfatiza tres grandes propósitos: (i) reforzar la cooperación política entre Marruecos y la UE de cara a una mayor consideración de sus prioridades estratégicas respectivas; (ii) la integración progresiva del Reino alauita en el Mercado interior de la UE; y, (iii) lograr una mayor implicación de los entes territoriales y de los agentes socioeconómicos al objeto de promover las sinergias. Como ya hemos indicado no son objetivos novedosos, ni con respecto al proceso euromediterráneo³⁵⁶, ni con respecto a la PEV³⁵⁷.

Compartimos la opinión de I. Martín de que el *diálogo político y estratégico* (i) es el ámbito en el que el documento resulta más innovador en comparación con el marco de relaciones UE-Marruecos preexistente³⁵⁸. Para favorecerlo, se prevé una ampliación notabilísima de los foros de encuentro bilaterales. En este sentido, a las reuniones que tienen lugar en virtud del Acuerdo euromediterráneo de Asociación (y a las que se producen en el marco regional), se les vendrán a sumar las *Cumbres* UE-Marruecos y las reuniones informales del Ministro de Asuntos Exteriores marroquí con sus homólogos europeos. Con las *Cumbres* se pretende subrayar la especificidad de la asociación UE-Marruecos y reflejar la

³⁵⁴ Dicho Acuerdo, firmado a finales de 2010 y pendiente de conclusión definitiva, se incorporará al Acuerdo euromediterráneo de Asociación como un Protocolo al mismo. Más adelante volveremos sobre él.

³⁵⁵ En palabras de D. KHROUZ, el *Estatuto Avanzado* “est une déclaration politique, dont l’objectif est de canaliser les moyens, les commissions de travail et les instruments déjà en place, pour créer une meilleure convergence entre le Maroc et l’Union européenne” (“Le Statut avancé et les perspectives du Maroc dans le projet euro-méditerranéen”, *Annuaire de la Méditerranée*, 2009, pp. 15-24, p. 21). A este respecto, hay quien ha reprochado al documento que pretenda avanzar sin haber alcanzado los objetivos anteriores (G. ESCRIBANO en nuestro Seminario de Tánger).

³⁵⁶ V., sin ir más lejos, la *Declaración de Barcelona* y la *Declaración de la Cumbre de París para el Mediterráneo*, cit. en notas 185 y 249, respectivamente.

³⁵⁷ V. la *Comunicación de la Comisión*. ‘Politica europea de vecindad. Documento de estrategia’, cit. en nota 344. El *Plan de acción UE/Marruecos*, aprobado en 2005 entre las partes, vuelve a insistir en los mismos objetivos (en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_fr.pdf).

³⁵⁸ “EU-Morocco Relations: How Advanced is the ‘Advanced Status’”, *Mediterranean Politics*, 2009, nº 2, pp. 239-245, p. 239.

importancia política que conceden las dos partes a su relación³⁵⁹. Ese diálogo político se llega a situar incluso en las inmediaciones de las instituciones de la UE. En este sentido, se prevé la celebración de reuniones de los Ministros sectoriales marroquíes con sus homólogos europeos al margen de las reuniones del Consejo de la UE, o se menciona la invitación al Embajador de Marruecos ante la UE al margen de las reuniones de ciertos comités y grupos de trabajo del Consejo de la UE.

La cooperación política adquiere especial relevancia en las materias propias de la PESC. Se habla, a este respecto, de la posible concertación entre Marruecos y la UE en foros internacionales (se apunta incluso a la posibilidad de iniciativas conjuntas de la UE y Marruecos en el seno de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales); se menciona la celebración de un acuerdo-marco sobre participación en operaciones de gestión de crisis de la UE; se refiere el apoyo de Marruecos a las declaraciones PESC, conforme a modalidades que deberán precisarse; se contemplan las posibles reuniones de un alto funcionario marroquí con el Comité Político y de Seguridad de la UE.

Dentro de esta misma dimensión política, pero trascendiendo el nivel gubernamental, se enumeran distintas medidas relativas a la cooperación parlamentaria. Llama la atención la posible creación de una comisión parlamentaria mixta Parlamento marroquí-Parlamento europeo.

Por lo que se refiere a la *integración progresiva de Marruecos en el Mercado interior* (ii), en el documento se declara que el *Estatuto Avanzado* “debería permitir, en su día, la implementación de un espacio económico común...caracterizado por una integración avanzada de la economía marroquí en la de la UE e inspirándose en las normas que rigen el Espacio Económico Europeo”.

Para la consecución de este objetivo se identifican cuatro actuaciones: a) la aproximación de la legislación marroquí al acervo de la UE; b) la conclusión de un Acuerdo de Libre Cambio Profundizado; c) la cooperación económica y social; y, d) la incorporación de Marruecos a las redes transeuropeas y la cooperación sectorial.

³⁵⁹ En el plano regional, en el marco de la *Unión para el Mediterráneo*, también se prevé la celebración de *Cumbres*, con una cadencia bienal, y reuniones anuales de los Ministros de Asuntos Exteriores. Las *Cumbres* son una novedad de la *Unión para el Mediterráneo*. De hecho, hasta su constitución sólo hubo una *Cumbre Euromediterránea de Jefes de Estado y de Gobierno*, que se celebró en Barcelona el 27 y 28 de noviembre de 2005 para conmemorar el décimo aniversario de la *Asociación euromediterránea*; hasta entonces sólo había habido Conferencias de Ministros, incluyendo la primera de Barcelona de 1995.

A pesar de que la dimensión económica y financiera es la que presenta un mayor calado (al punto de que el documento les dedica la mitad de sus páginas)³⁶⁰, lo cierto es que las novedades que se encuentran no son tantas. Como bien ha observado I. Martín en relación con las medidas a), c) y d) la convergencia legislativa no va más allá de lo ya previsto en el marco del Plan de acción Marruecos-UE de la PEV; y, en los campos que se identifican para la cooperación económica y social y la cooperación sectorial, el documento tampoco añade mucho³⁶¹.

Por lo que hace a la conclusión de un *Acuerdo de libre cambio profundizado* (“ALEA”, en sus siglas francesas), el documento señala que debería permitir en su día la consecución de la libre circulación de las mercancías (merced a la desaparición de obstáculos arancelarios y no arancelarios), la libre circulación de los servicios, la libre circulación de los capitales y la presencia temporal de personas con fines profesionales³⁶².

Efectivamente, de celebrarse en los términos previstos, se trataría de un acuerdo de libre cambio “profundizado” con respecto al Acuerdo euromediterráneo de Asociación actualmente vigente, que (a) no establece como tal la libre prestación de los servicios, el derecho de establecimiento y la libre circulación de capitales, sino que se limita a recoger el compromiso de las partes de avanzar en la liberalización³⁶³; y, (b) permite la pervivencia, respecto de no pocas mercancías (así, los productos agrícolas, los productos agrícolas transformados, los productos pesqueros y los productos industriales fruto de una nueva industria), de las barreras arancelarias³⁶⁴.

Como medidas de acompañamiento el ALEA debería contener otras previsiones para evitar las barreras de carácter no arancelario. En su gran mayoría están ya contempladas en el Acuerdo euromediterráneo de Asociación y/o en el Plan de acción UE/Marruecos (es el caso

³⁶⁰ I. FERNÁNDEZ-MOLINA y R. BUSTOS GARCÍA DE CASTRO han apuntado que el protagonismo de esta dimensión estaría en consonancia con la tradición de las relaciones exteriores de la UE (“El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE”, *Memorando Opex*, nº 135/2010, 9 pp., p. 2).

³⁶¹ “EU-Morocco Relations...”, *op. cit.*, pp. 240-241.

³⁶² Se ha destacado que el documento evita cualquier mención a una “Unión aduanera”, que habría implicado la existencia de una política comercial común y que Marruecos difícilmente podría reconocer a la UE, dada la vigencia de un Tratado de libre comercio con Estados Unidos (MARTÍN, I., “El Estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?”, *ARI*, nº 60, enero 2009, pp. 9-14, p. 10).

³⁶³ Arts. 31 y 34.

³⁶⁴ De nuevo aquí, el compromiso que se asume por las partes en el Acuerdo euromediterráneo es “aplicar progresivamente una mayor liberalización de sus intercambios recíprocos de productos agrícolas y pesqueros” (art. 16).

de las disposiciones relativas al Derecho de la competencia, la contratación pública, los derechos de propiedad industrial e intelectual, la cooperación aduanera, las medidas sanitarias y fitosanitarias, la protección de los consumidores, el desarrollo sostenible). Una novedad sería la instauración de un mecanismo de alerta o de consulta rápida acerca de medidas con un impacto en el comercio o las inversiones. A propósito de esto último se prevé la constitución de un grupo de trabajo, integrado por representantes de las asociaciones patronales europeas y marroquíes, al que se le encomendará la labor de denunciar ante el Consejo de Asociación los obstáculos al comercio y a la inversión que subsistan en la práctica, una función en la que podrían colaborar representantes de las asociaciones sindicales.

El tercer gran objetivo que se proponen alcanzar las partes con el Estatuto Avanzado es una *mayor implicación de los entes territoriales y de los agentes socioeconómicos (iii)*. Se pretende, en definitiva, desarrollar la dimensión humana de la asociación UE-Marruecos, convertirla en un “proyecto de sociedad”, según la expresión de R. El Houdaigui³⁶⁵.

Entre las acciones relativas a la promoción de los marcos de intercambio y de consulta entre los actores de la sociedad civil y la implicación de nuevos actores que se contemplan en el documento destacan las que apuntan a la instauración de mecanismos de diálogo entre instancias no gubernamentales de la UE o de sus Estados miembros y sus homólogas marroquíes. En este sentido, además de la cooperación entre el Comité Económico y Social de la UE y su homólogo de Marruecos (ya prevista, como hemos visto, en el Acuerdo euromediterráneo de Asociación y también, en el plano regional, en el marco del *Proceso de Barcelona*³⁶⁶), se menciona la instauración de una relación de cooperación entre *Diwan Al Madhalim* y el Defensor del Pueblo europeo y el establecimiento de un diálogo reforzado entre la UE (incluida su Agencia de los Derechos Fundamentales) y el *Conseil Consultatif des Droits de l'Homme du Maroc*³⁶⁷. Trascendiendo las instancias pertenecientes a la UE, se prevé la promoción del diálogo entre ONG³⁶⁸ y el acercamiento entre los representantes de las

³⁶⁵ Seminario celebrado en Tánger, en junio de 2010, en el marco del proyecto de investigación.

³⁶⁶ Para una valoración de las reuniones de los Consejos Económicos y Sociales u organismos similares euromediterráneos, v. BARREÑADA, I. y MARTÍN, I., “La sociedad civil y la Asociación euromediterránea: de la retórica a la práctica”, *Papeles*, nº 92, 2005, p. 3 (localizable en http://www.mediterraneas.org/article.php3?id_article=431).

³⁶⁷ Una crítica a la elección del Conseil Consultatif des Droits de l'Homme como interlocutor en FERNANDEZ-MOLINA, I. y BUSTOS GARCÍA DE CASTRO, R., “El Estatuto avanzado...”, *op. cit.*, p. 7.

³⁶⁸ En el marco de la Asociación euromediterránea, en abril de 2005 se constituyó la Plataforma No Gubernamental Euromed, que aglutina a ONG del Mediterráneo.

autoridades regionales y locales marroquíes³⁶⁹. El documento deja constancia de la aspiración de Marruecos de que sus entes regionales conecten con el Comité de las Regiones, sin especificar la fórmula precisa para ello.

El *Estatuto Avanzado* contempla asimismo la *participación de Marruecos en distintos programas y agencias de la UE*. Nada nuevo, ya que, como hemos avanzado, estaban en curso las negociaciones de un Protocolo anejo al Acuerdo euromediterráneo de Asociación con este propósito. En el documento se identifican las agencias (Agencia europea de seguridad aérea, Observatorio europeo de drogas y toxicomanías, Eurojust) y los programas (Programa de competitividad e innovación, Aduana 2013, Programa SESAR y Programa Marco Polo) en los que el Reino alauita debería participar. I. Martín ha puesto de manifiesto que la lista es más corta que la publicada por la Comisión Europea en 2007 indicando los programas y agencias de la UE en las que, en el marco de la PEV, los socios podrían participar³⁷⁰.

Como puede apreciarse, el plan es ambicioso en sus tres grandes dimensiones³⁷¹. Que quede o no en un brindis al sol, dependerá de que, en efecto, se adopten las medidas que permitan alcanzar sus objetivos. Algunas de las acciones que se contemplan puede ser fruto de decisiones del aparato institucional vinculado al Acuerdo euromediterráneo. A este respecto, el documento dispone que “los diferentes subcomités y grupos de trabajo establecidos por el Acuerdo de Asociación pondrán en práctica y asegurarán el seguimiento de las diferentes medidas técnicas identificadas en el documento”.

Pero no se descarta la sustitución del Acuerdo euromediterráneo de Asociación por un nuevo instrumento convencional. Planea también la posibilidad de que el Plan de acción UE/Marruecos, adoptado por el Consejo de Asociación UE-Marruecos en julio de 2005 para un período de 3 a 5 años, deje su sitio a un acuerdo europeo de vecindad. En la medida en que su contenido trascienda las competencias de la UE, sentido hacia el que apunta el documento, esos dos futuros acuerdos (que podrían coexistir y que, a nuestro juicio, tendrían su base

³⁶⁹ En relación con este aspecto del *Estatuto Avanzado*, v. MARTÍN, I. y SANTONJA, P., “Le Statut avancé UE-Maroc et les collectivités locales”, *Annuaire de la Méditerranée*, 2009, pp. 79-89.

En el ámbito euromediterráneo, debe señalarse la creación, en noviembre de 2008, de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), que se constituyó en enero de 2010 en Barcelona, donde tendrá su sede.

³⁷⁰ “EU-Morocco Relations...”, *op. cit.*, p. 241.

³⁷¹ Aunque no tanto como para afirmar que el *Estatuto Avanzado* supone “todo menos las instituciones”, eslogan efectista bajo el que se presentó el Documento conjunto. En este mismo sentido, v. MARTÍN, I., “El Estatuto avanzado de Marruecos en la UE...”, *op. cit.*, p. 11.

jurídica, común, en el artículo 217 del TFUE³⁷²) serían acuerdos mixtos. La intervención de los 27 Estados miembros de la UE y la sustanciación de los trámites previstos en cada uno de ellos para la celebración de tratados internacionales supondría un obstáculo añadido. Baste recordar aquí las dificultades por las que atravesó el proceso de ratificación estatal del Acuerdo euromediterráneo de Asociación. Prudentemente, el documento se limita a desear que la hoja de ruta se haga realidad “en el curso de los próximos años”.

En cuanto a la dotación económica, tras dejar claro que las perspectivas financieras para el período 2007-2013 ya están establecidas, en el documento se dice que “en el curso de este período, se llevará a cabo una reflexión conjunta a fin de franquear, a partir de 2013, una nueva etapa para acceder a medios financieros comunitarios adecuados para acompañar a Marruecos en una lógica de la política regional y de cohesión de la UE y la adopción de nuevos procedimientos de realización”. ¿Acaso una formulación elíptica sobre el eventual acceso de Marruecos a los fondos estructurales y al fondo de cohesión?³⁷³

Refiriéndose a los tres capítulos de cooperación previstos en la Declaración de Barcelona (coincidentes con los identificados en el documento), L. Feliú y M. Salomón sostenían que la consecución de sus objetivos pasa por satisfacer antes unos prerequisites (la resolución del problema de la deuda y la afluencia de capital deberían preceder a la liberalización comercial; la democratización y la apertura políticas al diálogo entre sociedades civiles) y que para que ello sea posible hace falta una voluntad política elevada, mucho mayor que la demostrada hasta el momento³⁷⁴. Este juicio puede, en nuestra opinión, hacerse extensivo con mayor motivo al *Estatuto Avanzado*: su consecución depende de que se

³⁷² Algún autor ha parecido sostener que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los acuerdos de vecindad encontrarían su fundamento en el art. 8 TUE (JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, *op. cit.*, p. 6). A nuestro modo de ver, el art. 8 TUE no constituye una base jurídica, sino una disposición programática (nótese su ubicación dentro de las “Disposiciones comunes” del Título I del TUE), que engarza con el art. 217 TFUE, en el sentido de que los acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 8 TUE son los acuerdos de asociación del art. 217 TFUE. De hecho, esta disposición retoma el mismo lenguaje, al indicar, en los mismos términos que los empleados por el art. 8 TUE para los acuerdos de vecindad, que los acuerdos de asociación pueden dar lugar a “derechos y obligaciones recíprocos” y a “acciones comunes”. Que los acuerdos de vecindad sean acuerdos de asociación o sean algo distinto no es una cuestión baladí. Si fueran algo distinto, es decir, si el art. 8 TUE fuera una base jurídica *ad hoc*, el Parlamento Europeo no tendría que aprobar su conclusión y el Consejo se pronunciaría por mayoría cualificada (v. art. 218 TFUE). Si el art. 8 TUE, como creemos, no fuera en sí mismo una base jurídica y hubiese que acudir al art. 217 TFUE, se necesitaría la aprobación del Parlamento Europeo y el Consejo actuaría por unanimidad (v., de nuevo, art. 218 TFUE).

³⁷³ Acerca de los motivos por los que a España le interesa trabajar para la extensión de los fondos citados a Marruecos, v. MARTÍN, I., “El Estatuto avanzado...”, *op. cit.*, pp. 12-13.

³⁷⁴ “La frontera sur de la UE...”, *op. cit.*, p. 217.

cumplan unas condiciones previas, para lo cual la voluntad política tiene que ser muy decidida.

A juzgar por lo acontecido a lo largo de 2009 y 2010 no puede decirse que la voluntad política sea tan firme, pero tampoco que sea inexistente³⁷⁵. En los dos años siguientes a la adopción, en octubre de 2008, del documento conjunto se han producido algunos avances significativos, de los que da cuenta la Declaración de la UE presentada al término de la IX reunión anual del Consejo de Asociación UE-Marruecos (Bruselas, 13 de diciembre de 2010). En el plano político destaca la celebración de la varias veces citada primera *Cumbre* UE-Marruecos, cuyo principal valor consistió en evidenciar el carácter pionero de la relación euro-marroquí; sólo así se entiende la insistencia con la que en la Declaración conjunta aprobada al término de la citada *Cumbre* se recalca que nunca antes había habido un encuentro de la UE al máximo nivel con un país de la región³⁷⁶. Continuando en el plano político, cabe asimismo mencionar la decisión, adoptada en enero de 2010 por la Conferencia de Presidentes de grupos políticos del Parlamento Europeo, de crear una Comisión Parlamentaria mixta UE-Marruecos; la concertación en ciertos foros internacionales, en particular, en el seno de Naciones Unidas (Asamblea General y Consejo de Derechos Humanos); y los encuentros de altos funcionarios marroquíes con los representantes del Comité Político y de Seguridad de la UE. En este mismo ámbito de la seguridad y la defensa conviene reseñar la decisión del Consejo de autorizar la apertura de las negociaciones con Marruecos de cara a la celebración de un acuerdo marco relativo a su participación en las operaciones de gestión de crisis de la UE.

Por lo que hace a la dimensión económica, durante la IX reunión anual del Consejo de Asociación UE-Marruecos, se procedió a la adopción de dos acuerdos: el acuerdo sobre comercio de productos agrícolas, agrícolas transformados y pesqueros y el acuerdo sobre solución de diferencias comerciales.

Sin embargo, cabe preguntarse si estos progresos (lo mismo que el arranque en el seno de la UE del procedimiento tendente a la celebración de un acuerdo marco sobre la participación de Marruecos en las ‘operaciones Petersberg’) son una consecuencia del

³⁷⁵ En relación con la aplicación del ‘Estatuto Avanzado’ en 2009, v. JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., pp. 34-37.

³⁷⁶ Doc. 7220/10 (Presse 54). En dicha Cumbre la UE estuvo representada por Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, y por José Manuel Durao Barroso, Presidente de la Comisión. El representante de Marruecos fue su Primer Ministro, Abbas el Fassi.

Estatuto Avanzado o son, más bien, fruto de las dinámicas previas existentes. L.Jaidi e I. Martín apuestan por lo segundo³⁷⁷. Nosotros también. Que Marruecos no sea el único PTM con el que la UE ha concluido un acuerdo estableciendo un mecanismo de solución de diferencias comerciales habla por sí solo³⁷⁸. Otro tanto cabe decir del Acuerdo marco; aunque volveremos sobre ello, ya adelantamos que en la actualidad la UE tiene en vigor una decena de acuerdos de estas características.

Donde no se ha registrado el menor avance ha sido en materia de comercio de servicios y derecho de establecimiento, a pesar de que las partes se fijaron como objetivo lograr un acuerdo ambicioso antes de final de 2010³⁷⁹ y pese a que tal acuerdo constituye el presupuesto para el inicio de las negociaciones sobre el ALEA³⁸⁰.

Retomando los progresos, se han iniciado también los trabajos conducentes a la aproximación de la legislación de Marruecos al acervo de la UE, siendo probablemente el ámbito en el que se ha producido un mayor desarrollo, de tal modo que desde el lado marroquí se insiste en la necesidad de que esta convergencia normativa, que sin duda posibilitará una mayor participación de este país en el Mercado interior europeo, se vea acompañada de una convergencia en el nivel de vida de ambas partes y del necesario apoyo financiero.

Se han celebrado igualmente reuniones entre representantes marroquíes y el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social de la UE para avanzar en la profundización de la cooperación con sus homólogos del otro lado del estrecho de Gibraltar.

De no menor trascendencia es la firma del *Acuerdo marco entre la UE y el Reino de Marruecos sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los*

³⁷⁷ JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., p. 35.

³⁷⁸ En efecto, el *Acuerdo entre la UE y Marruecos que establece un mecanismo de solución de diferencias*, que persigue prevenir y arreglar las controversias comerciales entre las partes con vistas a alcanzar una solución mutuamente aceptable (DOUE, nº L 176, de 5.7.2011, p. 2), fue precedido por los Acuerdos con Túnez (DOUE, nº L 40, de 13.2.2010, p. 76), Líbano (DOUE, nº L 328, de 14.12.2010, p. 21) y Egipto (DOUE, nº L 138, de 26.5.2011, p. 3), y le sigue el Acuerdo con Jordania (DOUE, nº L 177, de 6.7.2011, p. 3). Para un análisis detallado del acuerdo marroquí, cuya conclusión por parte de la UE fue decidida el 13 de mayo de 2011 (Decisión 2011/392 -DOUE, nº L 176, de 5.7.2011, p. 1-), v. JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut Avancé...*, op. cit., pp. 53-62.

³⁷⁹ V. *Declaración conjunta Cumbre UE-Marruecos* (cit. en nota 376), p. 9.

³⁸⁰ V. *Declaración de la UE. IX reunión anual del Consejo de Asociación UE-Marruecos*. Sobre el estado actual de las negociaciones en materia de servicios y establecimiento, v. JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., pp. 64-68.

*programas de la Unión*³⁸¹ que, tras su conclusión definitiva, se incorporará como un Protocolo al Acuerdo euromediterráneo. Pero, de nuevo aquí, no es éste un fruto del Documento conjunto relativo al *Estatuto Avanzado*. La participación de terceros países en las agencias y programas comunitarios cuyos estatutos permitan su apertura a países no miembros constituye un componente de la PEV³⁸². De hecho, antes de la autenticación del Acuerdo con Marruecos, la UE ya había celebrado acuerdos similares con Ucrania³⁸³, Moldova³⁸⁴ y Macedonia³⁸⁵ y venía aplicando a título provisional los acuerdos con Israel³⁸⁶ y Montenegro³⁸⁷. Por otra parte, no hay que olvidar que estos Acuerdos no hacen por sí mismos efectiva la participación en cada uno de los programas que, aun con un formato estándar, se concreta en Memorandos de acuerdo entre la UE y el tercer país de que se trate, específicos para cada programa.

Los acuerdos sectoriales

Dado que el marco general de las relaciones UE-Marruecos responde básicamente a un patrón común a los vecinos del Mediterráneo cabe preguntarse si los acuerdos sectoriales son el cauce de su singularización.

Hasta el siglo XXI los acuerdos sectoriales con Marruecos se limitaban a un único sector, el pesquero, situado en el primer plano por la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas. No es casual que el primero de los cuatro acuerdos que han ido sucediéndose, con algún interludio, a lo largo del tiempo date de 1988.

En la década de los años 2000 las relaciones bilaterales se enriquecieron notablemente con la celebración de un *Acuerdo de cooperación científica* (2003) y un *Acuerdo sobre determinados aspectos de los servicios aéreos* (2006) y con la firma de un *Acuerdo euromediterráneo de aviación* (2006), objeto de aplicación provisional.

³⁸¹ *Decisión 2010/620 (DOUE, n° L 273, de 19.10.2010, p. 1).*

³⁸² *Comunicación de la Comisión sobre el enfoque general para que los países socios de la PEV puedan participar en agencias y programas comunitarios*, de 4.12.2006 (COM(2006) 724 final). El Consejo refrendó este enfoque en sus Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 5.3.2007.

³⁸³ *DOUE, n° L 18, de 21.1.2011, p. 3.*

³⁸⁴ *DOUE, n° L 14, de 19.1.2011, p. 2.*

³⁸⁵ *DOUE, n° L 192, de 22.7.2005, p. 23.*

³⁸⁶ *DOUE, n° L 129, de 17.5.2008, p. 40.*

³⁸⁷ *DOUE, n° L 43, de 19.2.2008, p. 11.*

Como ya hemos mencionado, las partes anhelan completar la relación con la celebración de un Acuerdo de readmisión de inmigrantes ilegales³⁸⁸ y de un Acuerdo marco relativo a la participación de Marruecos en las operaciones de gestión de crisis de la UE. Sobre el primero vienen negociando desde 2003³⁸⁹, pero, como ya hemos adelantado, las posiciones de las partes están tan alejadas que, hoy por hoy, no es concebible la adopción de un texto. La UE defiende la presunción de la nacionalidad marroquí para solicitar la readmisión y la vigencia del silencio positivo para los casos en que se supera el plazo de respuesta; Marruecos, por su parte, reclama que el acuerdo vaya acompañado de medidas tendentes a la facilitación de visados, acciones de reinserción para los readmitidos, mecanismos de promoción de la emigración legal y mecanismos de apoyo técnico y financiero³⁹⁰. La necesidad de cerrar tan pronto como sea posible las negociaciones (expresada en la Cumbre UE-Marruecos, de Granada de 7 de marzo de 2010) no parece que vaya a encontrar una traducción en la práctica inmediata³⁹¹. Mientras tanto lo que se aplican son los acuerdos bilaterales que Marruecos y los Estados miembros puedan haber concluido³⁹².

³⁸⁸ Téngase en cuenta que las previsiones del Acuerdo euromediterráneo de Asociación relativas a los trabajadores no se aplican a quienes residen o trabajan ilegalmente en el territorio del país de acogida. Debe asimismo advertirse que la UE tiene reconocida expresamente competencia para celebrar acuerdos de readmisión de inmigrantes (art. 79, apdo. 3, TFUE).

³⁸⁹ La Comisión recibió el mandato para iniciar las negociaciones en septiembre de 2000. Tras unas reuniones preparatorias informales, el 24 de febrero de 2003, durante la reunión en Bruselas del Consejo de Asociación UE-Marruecos, este país aceptó oficialmente iniciar las negociaciones formales.

³⁹⁰ JAIDI, L. y MARTÍN, I., *Comment faire avancer le Statut avancé...*, op. cit., p. 77. Como ha observado la doctrina, la oferta de un régimen de facilitación de visados ha sido el “incentivo específico” escogido por la Unión para inclinar a los países vecinos a adoptar unos acuerdos de readmisión, que les suponen elevados costes económicos y políticos (HERNÁNDEZ i SAGRERA, R.; PERNI, O. y SORIANO, J.P., “¿Facilitación de visados a cambios de readmisión? La política de inmigración y asilo de la UE hacia los países vecinos”, en BARBÉ, E. -dir.-, *La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 133-150, pp. 137-138). Sobre el tratamiento conjunto de la readmisión y la facilitación de visados, v. asimismo TRAUNER, F. y KRUSE, I., “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?”, *European Journal of Migration and Law*, 2008-4, pp. 411-438.

³⁹¹ En el Documento conjunto relativo al *Estatuto Avanzado* la UE supedita su cooperación con Marruecos en el ámbito de la migración a la exitosa conclusión de las negociaciones del acuerdo de readmisión. A L. JAIDI e I. MARTÍN no les ha costado observar que, “la coopération dans la mise en oeuvre de l’approche globale dans le domaine de la migration est assurément la partie la moins approfondie de la feuille de route définie dans le Document conjoint” (*Comment faire avancer le Statut...*, op. cit., p. 76).

³⁹² En las relaciones entre España y Marruecos se encuentra vigente el *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente*, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 (BOE, de 25.4.1992; corr. BOE, de 30.5.1992). Al respecto, v. GONZÁLEZ GARCÍA, I., “El Acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 22, 2006, pp. 255-284; y, ASÍN CABRERA, M.A., “Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular”,

En cuanto al Acuerdo marco para facilitar la futura participación de Marruecos en operaciones de gestión de crisis de la UE, su proceso de celebración se encuentra, como sabemos, en un estadio muy incipiente. No obstante, cuatro factores nos inducen a creer que no habrá mayores dificultades para que el acuerdo entre la UE y Marruecos llegue a buen puerto: (i) la exitosa participación de Marruecos en la operación militar de gestión de crisis que llevó a cabo la UE en Bosnia-Herzegovina ('Operación Althea'), a la que aportó 130 soldados³⁹³; (ii) el hecho de que estos acuerdos no hagan obligatoria la participación del tercer país en las futuras operaciones que promueva la UE, sino que fijen las condiciones para que, suponiendo que la UE invite al tercer Estado a participar y que éste atienda la invitación, no haya que definir las caso por caso para cada operación; (iii) la circunstancia de que la UE cuente ya con una práctica, pues ha concluido diez acuerdos de estas características³⁹⁴; y, (iv) el particular interés de Marruecos, que aspira a participar en las operaciones de gestión de crisis de la UE que se desarrollen en el continente africano.

La falta actual de estos dos acuerdos no sitúa al Reino alauita en una posición de desventaja con respecto a los demás países de las riberas sur y este del Mediterráneo, ya que la UE no ha celebrado acuerdos de readmisión con ninguno otro y sólo tiene un acuerdo marco de participación en 'operaciones Petersberg' con Turquía³⁹⁵.

A decir verdad, todo conduce a la conclusión contraria, esto es, que Marruecos es el vecino que mantiene unas relaciones convencionales más intensas con la UE. Al igual que

Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 10, 2008, pp. 165-188. Con respecto a la incidencia del estado de salud de las relaciones bilaterales sobre su aplicación, v. MARRERO ROCHA, I., "The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain", *European Journal of Migration and Law*, 2005-4, pp. 413-434. Sobre los acuerdos de readmisión entre Marruecos y los Estados miembros de la UE, v. MRABET, E.A., "Readmission Agreements. The Case of Morocco", *European Journal of Migration and Law*, 2003-3, pp. 379-385.

³⁹³ Dicha participación se concretó en la celebración del *Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la participación del Reino de Marruecos en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea)* (DOUE, nº L 34, de 8.2.2005, p. 47). A propósito de la participación de terceros Estados en misiones de gestión de crisis de la UE, v. ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales. Las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 248-271. De los acuerdos que posibilitan dicha participación se ocupa también SARI, A., "The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of ESDP", *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, pp. 53-86, pp. 57-59. Con respecto a la contribución marroquí a la 'Operación Althea', que vino a sumarse a la de Suiza, Albania, Nueva Zelanda, Argentina, Chile y Macedonia, v. ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., "La participation du Maroc dans la politique européenne de sécurité et de défense", en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y EL HOUDAIGUI, R. (dirs.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, op. cit., pp. 59-68, pp. 63-68.

³⁹⁴ Por orden cronológico cabe citar: Bulgaria, Islandia, Noruega, Rumania, Ucrania, Canadá, Turquía, Montenegro, Estados Unidos y Serbia. Con respecto a esta figura de los acuerdos marco, v. SARI, A., "The Conclusion of International Agreements...", op. cit., pp. 60-62.

³⁹⁵ DOUE, nº L 189, de 12.7.2006, p. 17.

Túnez³⁹⁶, Egipto³⁹⁷ e Israel³⁹⁸ (y Jordania, éste de firma reciente y aplicación a título provisional³⁹⁹), el Reino alauita ha suscrito con la Unión un acuerdo en materia de cooperación científica y tecnológica. Tiene también con ésta, como Líbano⁴⁰⁰, Jordania⁴⁰¹ e Israel⁴⁰², un Acuerdo sobre determinados aspectos de los servicios aéreos. Marruecos vuelve a coincidir con Israel al haber firmado ambos países con la Unión un Acuerdo marco sobre los principios que rigen su participación en los programas de la UE⁴⁰³, aunque el israelí se aplica a título provisional y el marroquí no.

Lo que realmente diferencia a Marruecos de los demás países de la ribera sur y este del Mediterráneo es que es el único vinculado con la UE a través de un acuerdo pesquero y el único que tiene también (lo ha firmado y lo viene aplicando desde entonces a título provisional) un Acuerdo de liberalización los servicios aéreos entre las partes. ¡Total nada !

Pasemos revista a los acuerdos sectoriales mencionados, exponiéndolos en orden cronológico, pero dedicando una especial atención, por su relevancia intrínseca, al acuerdo pesquero y al acuerdo de aviación⁴⁰⁴.

Los acuerdos pesqueros: un clásico

El Acuerdo de cooperación de 1976 mencionaba como un (nuevo) ámbito de cooperación entre las partes la pesca⁴⁰⁵. Sin embargo, fue la adhesión a las entonces Comunidades Europeas de España y Portugal el acontecimiento que provocó que este sector económico se convirtiera en tema central de las relaciones euromarroquíes. Como decíamos antes, no obedece al azar que el primer acuerdo se firmara en 1988⁴⁰⁶. Que desde entonces se

³⁹⁶ DOUE, n° L 37, de 10.2.2004, p. 17.

³⁹⁷ DOUE, n° L 182, de 13.7.2005, p. 12.

³⁹⁸ DOUE, n° L 220, de 25.8.2007, p. 5.

³⁹⁹ DOUE, n° L 159, de 17.6.2011, p. 108.

⁴⁰⁰ DOUE, n° L 215, de 5.8.2006, p. 17.

⁴⁰¹ DOUE, n° L 68, de 12.3.2008, p. 15.

⁴⁰² DOUE, n° L 90, de 2.4.2009, p. 10.

⁴⁰³ Respecto del Acuerdo UE-Marruecos, v. nota 354. Para el Acuerdo UE-Israel, DOUE, n° L 129, de 17.5.2008, p. 40.

⁴⁰⁴ En el caso del Acuerdo marco sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los programas de la Unión nos remitimos a lo ya dicho en las páginas anteriores.

⁴⁰⁵ Art. 4 (apdo. 1).

⁴⁰⁶ España tenía en vigor un acuerdo bilateral firmado en 1983, que expiraba el 31 de julio de 1987 (BOE, de 11.10.1983). Sobre la suerte de este acuerdo y la negociación del acuerdo CEE-Marruecos de 1988, v.

hayan ido sucediendo los acuerdos (cuatro en total) sobre esta materia permite calificarla de un “clásico” del diálogo entre la UE y Marruecos.

El acuerdo actualmente vigente es el *Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, de 2006, cuya negociación, como señalamos en su momento, fue mucho más ardua de lo esperado, tanto que durante seis años (desde que el 30 de noviembre de 1999 expiró el Acuerdo de 1995) no hubo relaciones convencionales entre las partes en este ámbito⁴⁰⁷.

En virtud de estos acuerdos Marruecos ha permitido y permite faenar en las aguas bajo su soberanía o jurisdicción a un determinado número de buques de países miembros de la Unión⁴⁰⁸ a cambio de ciertas compensaciones (financieras -36,1 millones de euros anuales-, pero también comerciales y laborales –embarque de marineros marroquíes, presencia de observadores marroquíes a bordo, obligación de desembarque en puertos de este país de un porcentaje de las capturas, etc.-). Pero los dos últimos Acuerdos y, en particular, el de 2006

FLAESCH-MOUGIN, C., “Les accords externes de la C.E.E. (1er juillet 1986/31 octobre 1989)”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1990-1, pp. 85-126, pp. 107-110.

⁴⁰⁷ DOUE, nº L 141, de 29.5.2006, p. 4. Su firma se produjo el 26.7.2006 y entró en vigor el 28.2.2007. El Acuerdo propiamente dicho se completa con un Protocolo y un anexo con sus apéndices. Tiene una duración de cuatro años, lo que supone que el 7.2.2011 habría terminado de no haber entrado en juego la novedosa (por cuanto no incluida en los acuerdos anteriores) cláusula de tácita reconducción.

A propósito del mismo, v. ATMANE, T., “El Acuerdo pesquero entre la UE y Marruecos de 28 de julio de 2005”, en SOBRINO HEREDIA, J.M. (coord.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores. XXI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. A Coruña, 22-24 de septiembre de 2005*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 133-139; GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Las relaciones en materia de pesca entre Marruecos y la Unión Europea: situación actual”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y EL HOUDAIGUI, R. (dirs.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, op. cit., pp. 241-263, pp. 256-262; y, REY ANEIRO, A., “Nueva vuelta de tuerca en las relaciones pesqueras hispano-marroquíes: el Acuerdo de 2006”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 12, 2007, 12 pp.. Acerca de la inclusión en su ámbito de aplicación de las aguas del Sáhara Occidental, véase el epígrafe “Acuerdos de pesca y recursos naturales del Sáhara Occidental”, en el Capítulo IX.

Para un análisis de los acuerdos anteriores sobre esta misma materia (de 1988, 1992 y 1995), v. ATMANE, T., *España y Marruecos frente al Derecho del mar*, Netbiblo, La Coruña, 2007, pp. 163-178; HERNÁNDEZ GARCÍA, M., *La política convencional pesquera de la Comunidad Europea con terceros Estados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 309-349; HOLGADO MOLINA, M.M. y OSTOS REY, M.S., “Los acuerdos de pesca marítima entre España y Marruecos: evolución histórica y perspectivas”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 194, 2002, pp. 189-214; JUSTE RUIZ, J., “El Acuerdo pesquero CEE-Reino de Marruecos, de 25 de febrero de 1988”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-3, pp. 741-766; LAHLOU, A., “La coopération maroc-européen dans le domaine des pêches maritimes: Genèse et perspectives”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2002, pp. 637-699; OLESTI RAYO, A., “El Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, de 13 de noviembre de 1995”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1995-2, pp. 453-462; y, SOBRINO HEREDIA, J.M., “Las relaciones pesqueras entre la Unión Europea y Marruecos: la búsqueda de un nuevo modelo de acuerdo de pesca”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2002, pp. 513-534.

⁴⁰⁸ En el caso del Acuerdo de 2006, las claves de reparto entre los Estados miembros de las posibilidades de pesca allí establecidas se contienen en el *Reglamento 764/2006 relativo a la celebración del Acuerdo en nombre de la UE* (DOUE, nº L 141, de 29.5.2006, p. 1). De ahí resulta que de las 119 licencias que contempla el Acuerdo, 100 corresponden a España.

responden a la nueva filosofía que alumbra la política común de pesca en su vertiente exterior y, en este sentido, prestan una especial atención a las consideraciones medioambientales (pesca responsable, sostenibilidad de las pesquerías) y de cooperación al desarrollo (desarrollo por Marruecos de su propio sector pesquero).

Varias previsiones del Acuerdo, novedosas con respecto a la práctica anterior, ilustran el nuevo enfoque. Cabe reseñar la previsión de que, de los 36,1 millones de euros anuales que la UE ha de conceder a Marruecos a título de contrapartida financiera, 13,5 millones han de destinarse específicamente a: la modernización y adecuación de la flota de bajura marroquí, la eliminación de las redes de enmalle de deriva, la investigación científica, la reestructuración de la pesca artesanal, la modernización de los circuitos de comercialización y el fomento del consumo interno, la mecanización de los medios de desembarque y manipulación, la formación y la ayuda a las organizaciones profesionales⁴⁰⁹.

Digna de mención es igualmente la posibilidad de modificar al alza o a la baja las posibilidades de pesca previstas en el Acuerdo, en función de la evolución de la situación de los recursos haliéuticos en las zonas de pesca marroquíes⁴¹⁰.

El Acuerdo de 2006 insiste asimismo en impulsar las relaciones entre las empresas de ambas partes en las esferas técnica, económica y comercial, mediante el fomento de un entorno favorable al desarrollo de la actividad empresarial y la inversión⁴¹¹.

Buena parte de las previsiones que acabamos de destacar no se contienen en el Acuerdo propiamente dicho, sino en el Protocolo por el que fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo, que acompaña al Acuerdo y cuya vigencia expiró el 27 de febrero de 2011⁴¹². El día siguiente se empezó a aplicar a título provisional (había sido firmado por la UE⁴¹³, pero estaba pendiente su conclusión definitiva) un nuevo Protocolo que debía tener una vigencia de un año⁴¹⁴. Este instrumento básicamente suponía la prórroga hasta el 27 de febrero de 2012 de la vigencia del Protocolo anterior, por cuanto sus

⁴⁰⁹ Art. 6 del *Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, anejo a este último.

⁴¹⁰ Art. 4 del Protocolo.

⁴¹¹ Art. 8 del Acuerdo.

⁴¹² V. art. 1 del Protocolo.

⁴¹³ Decisión 2011/491 (DOUE, n° L 202, de 5.8.2011, p. 1).

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

estipulaciones eran en gran parte idénticas. No obstante, aunque no hubiese cambios sobresalientes en su contenido, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa había modificado radicalmente los poderes del Parlamento Europeo, que había dejado de ser una instancia meramente consultiva⁴¹⁵ para pasar a ser una instancia no decisora, pero sí decisiva. En efecto, la aplicación en el marco del art. 43 (apdo. 2) del TFUE del denominado «procedimiento legislativo ordinario», combinada con la previsión del art. 218 (apdo. 6, párr. 2º, letra a)) de que los acuerdos referidos a ámbitos en los que se aplique tal procedimiento habrán de contar con la aprobación del Parlamento Europeo, brindó a esta institución la posibilidad de definirse no con un brindis al sol, sino con todas las consecuencias. Y decidió denegar su autorización a la celebración del Protocolo⁴¹⁶. Era el 14 de diciembre de 2011. Pese a que sólo quedaban dos meses y medio de posible vigencia del Protocolo (que hasta ese momento, recordémoslo, se había venido aplicando a título provisional), los medios españoles no escatimaron en dramatismo al hacer eco de la noticia. Entre los motivos por los que el eurodiputado C. Haglund, ponente, había propuesto la no aprobación del Protocolo estaban: la inoperancia del Acuerdo desde una perspectiva financiera (en el informe de evaluación se concluye que, en lo relativo a la eficacia económica coste/beneficio, el Acuerdo es el peor de todos los acuerdos bilaterales de colaboración en el sector pesquero), la sobreexplotación de cinco de las 11 especies demersales capturadas en aguas marroquíes, la escasa incidencia del Acuerdo en el sector pesquero marroquí (en el informe de evaluación se indica que el Acuerdo no ha contribuido efectivamente al desarrollo de este sector en el país) y las cuestiones jurídicas controvertidas con respecto al Sáhara Occidental, aspecto éste que será considerado más adelante⁴¹⁷.

El Acuerdo de cooperación científica y tecnológica (2003)

El artículo 47 del Acuerdo euromediterráneo de Asociación UE-Marruecos alude a la cooperación científica, técnica y tecnológica entre las partes. Estas previsiones se desarrollaron en el *Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, que se firmó en Salónica en junio de 2003 y se concluyó

⁴¹⁵ Art. 300 (apdo. 3, párr. 1º) del Tratado CE.

⁴¹⁶ Resolución legislativa P7_TA(2011)0569. Como consecuencia el Consejo se vio obligado a adoptar la Decisión de 20 de diciembre de 2011, derogatoria de la Decisión 2011/491 relativa a la firma en nombre de la UE y aplicación provisional del Protocolo (DOUE, 10.1.2012, L6/1).

⁴¹⁷ Véase el epígrafe “Acuerdos de pesca y recursos naturales del Sáhara Occidental”, en el Capítulo IX.

seis meses más tarde⁴¹⁸. La entonces CE ponía, así, en práctica la competencia convencional que expresamente le reconocían los Tratados en materia de investigación y desarrollo tecnológico⁴¹⁹.

En virtud de este acuerdo entidades marroquíes (públicas y privadas) pueden participar en acciones indirectas de los Programas marco de I+D de la UE y, a la inversa, entidades jurídicas de la Unión pueden hacer lo propio en los programas y proyectos de investigación de Marruecos en campos análogos a los del Programa marco.

El acuerdo identifica otras vías por las que articular la cooperación, tales como: las visitas e intercambio de investigadores, ingenieros y técnicos; el intercambio y préstamo de equipos y material científico; la participación de expertos de las dos partes en seminarios y coloquios; o, el acceso recíproco a la información científica y técnica relacionada con dicha cooperación.

El Acuerdo sobre determinados aspectos de los servicios aéreos (2006)

El *Acuerdo sobre determinados aspectos de los servicios aéreos*, firmado en Bruselas el 12 de diciembre de 2006⁴²⁰, debe su existencia a las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy, de la UE) en los distintos asuntos conocidos como *Cielos abiertos*⁴²¹. En estos pronunciamientos el Tribunal, por un lado, identificó distintos ámbitos relacionados con el transporte aéreo en los que la entonces CE disponía de competencias exclusivas y, por el otro, declaró que las cláusulas de designación incluidas en los acuerdos celebrados con Estados Unidos por los Estados miembros objeto de los recursos por incumplimiento, por mor de las cuales sólo las compañías aéreas que fueran propiedad de ciudadanos de las dos partes en el acuerdo y estuvieran controladas por éstos podían beneficiarse de los derechos de tráfico concedidos, constituían una discriminación contraria al derecho de establecimiento que consagraba el entonces artículo 43 Tratado CE, ya que, de conformidad con el Derecho de la UE, todas las compañías aéreas de la hoy Unión, mientras estén establecidas de alguna forma en un Estado miembro, deben poder explotar rutas

⁴¹⁸ DOUE, n° L 37, de 10.2.2004, p. 9.

⁴¹⁹ Art. 170 Tratado CE (hoy art. 186 TFUE).

⁴²⁰ DOUE, n° L 386, de 29.12.2006, p. 18.

⁴²¹ STJCE de 5.11.2002, as. *Comisión c. Reino Unido* (C-466/98), as. *Comisión c. Dinamarca* (C-467/98), as. *Comisión c. Suecia* (C-468/98), as. *Comisión c. Finlandia* (C-469/98), as. *Comisión c. Bélgica* (C-471/98), as. *Comisión c. Luxemburgo* (C-472/98), as. *Comisión c. Austria* (C-475/98) y as. *Comisión c. Alemania* (C-476/98).

internacionales a partir de dicho Estado, independientemente de cuál sea su sede en la UE o de qué punto de ésta procedan sus propietarios.

Como muy bien cuenta D.P. Bourqui⁴²², estos pronunciamientos afectaban no sólo a los acuerdos de ‘Cielos abiertos’ con Estados Unidos celebrados por los Estados miembros que finalmente resultaron condenados, sino a innumerables otros acuerdos bilaterales de los Estados miembros con terceros de contenido similar. La Comisión solicitó entonces al Consejo un “mandato horizontal” que le permitiera revisar tales acuerdos con vistas a eliminar su contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. “Se trata de negociaciones bilaterales a nivel comunitario”, resume esta autora, “que permiten insertar en el conjunto de los acuerdos concluidos entre los Estados miembros y un país tercero las cláusulas-tipo necesarias para que tales acuerdos sean conformes con el derecho comunitario”⁴²³. “Este tipo de acuerdo”, observaba la Comisión, “presenta la ventaja de ahorrar al tercer país, gracias a una sola y única negociación, una serie de negociaciones individuales con los Estados miembros a los que está vinculado”⁴²⁴.

El 5 de junio de 2003 el Consejo dio a la Comisión ese “mandato horizontal” de negociación, autorizándola a entablar negociaciones con los países terceros, al objeto de sustituir o completar ciertas disposiciones contenidas en los acuerdos bilaterales en vigor por un acuerdo celebrado por la CE.

Ése y no otro es el propósito del *Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos sobre determinados aspectos de los servicios aéreos*: modificar los acuerdos bilaterales preexistentes entre los Estados miembros y Marruecos para adecuarlos al Derecho comunitario⁴²⁵. Lo hace (i) en aquellos aspectos en los que la UE tiene competencia exclusiva cuando, además, las estipulaciones de estos últimos vulneren el Derecho comunitario; y, (ii)

⁴²² “Vers une politique aérienne extérieure de l’Union européenne”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 507, 2007, pp. 254-266.

⁴²³ *Ibid.*, p. 261.

⁴²⁴ Comunicación ‘Desarrollo de la política exterior comunitaria en el sector de la aviación’, de 11.3.2005 (COM (2005) 79 final), p. 6.

⁴²⁵ De los 25 miembros que tenía la Unión en el momento de la firma del Acuerdo (2006), 19 contaban con un acuerdo bilateral sobre transporte aéreo con Marruecos. El anexo I del Acuerdo de la UE los relaciona todos en una lista ampliada a 21 tras la incorporación a la Unión de Bulgaria y Rumanía (*Protocolo por el que se modifican los anexos I y II del Acuerdo entre la Comunidad Europea el Reino de Marruecos sobre determinados aspectos de los servicios aéreos -DOUE*, nº L 87, de 29.3.2008, p. 11-). En la lista del Anexo I figura, desde un principio, el *Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos sobre transporte aéreo*, celebrado en Madrid el 7 de julio de 1970 y complementado en último lugar mediante el Canje de Notas del 12 y el 25 de agosto de 2003.

para acabar con la discriminación entre las compañías aéreas comunitarias establecidas en un Estado miembro en el acceso al mercado en el caso de las rutas entre Estados miembros y terceros países.

El Acuerdo de la UE establece que algunas de sus previsiones (las relativas a la designación por un Estado miembro) “prevalecerán” sobre las disposiciones de los acuerdos bilaterales; otras (las relacionadas con el control reglamentario, la fiscalidad del combustible y las tarifas) las “completarán”.

Al reposar el Acuerdo de la UE sobre los acuerdos de los Estados miembros con Marruecos es lógico que se prevea que la terminación de alguno de ellos supondrá la terminación al mismo tiempo de todas las disposiciones del Acuerdo de la UE relativas al acuerdo en cuestión y que la terminación de todos los acuerdos bilaterales conllevará la terminación simultánea del Acuerdo de la UE⁴²⁶.

El Acuerdo euromediterráneo de aviación ('Cielos abiertos') (2006)

Las sentencias en los asuntos *Cielos abiertos* indujeron a la Comisión a solicitar al Consejo un mandato de negociación para concluir acuerdos de aviación con distintos Estados terceros⁴²⁷. Fruto de esa solicitud son el *Acuerdo multilateral sobre la creación de una Zona Europea Común de Aviación (ZECA)*⁴²⁸ y el *Acuerdo euromediterráneo de aviación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra*⁴²⁹.

Por lo que hace a este último, digamos que fue firmado en Bruselas el 12 de diciembre de 2006, que empezó a aplicarse a título provisional desde esa misma fecha y que su proceso de celebración todavía no ha finalizado.

⁴²⁶ Art. 9.

⁴²⁷ V. *Comunicación de la Comisión 'Una política aérea de la Comunidad para sus países vecinos'*, de 9.2.2004 (COM (2004) 74 final), y *Comunicación de la Comisión 'Desarrollo de la política exterior comunitaria en el sector de la aviación'*, de 11.3.2005 (cit. en nota 425). Sobre este tema v. BOURQUI, D.P., “Vers une politique aérienne extérieure...”, *op. cit.*, pp. 264-266.

⁴²⁸ DOUE, n° L 285, de 16.10.2006, p. 3.

⁴²⁹ DOUE, n° L 386, de 29.12.2006, p. 57.

Como bien refleja el título, se trata de un acuerdo mixto (no todos los aspectos del transporte aéreo son competencia de la UE)⁴³⁰ y es el primer acuerdo de los llamados de ‘Cielos abiertos’ firmado por la UE con un país del otro lado del Mediterráneo; de hecho, se presenta como una posible “referencia en las relaciones de aviación euromediterráneas”⁴³¹.

No tiene como objeto modificar los acuerdos bilaterales preexistentes entre Marruecos y los Estados miembros de la UE (20 de los entonces 25 contaban con un acuerdo en vigor en el momento de la firma del Acuerdo de la UE), pero las disposiciones de este último vienen a sustituir a las disposiciones correspondientes de los acuerdos bilaterales⁴³². En lo no regulado por el Acuerdo de la UE, se podrán seguir ejercitando los derechos de tráfico existentes en virtud de los acuerdos bilaterales, a condición de que ello no suponga discriminación entre los Estados miembros de la UE y sus nacionales⁴³³.

Por mor de este Acuerdo las partes conceden, con carácter recíproco, a las compañías aéreas de la otra parte el derecho a sobrevolar su territorio sin aterrizar, el derecho a hacer escalas en su territorio para fines no comerciales y, cuando operen un servicio acordado en un ruta específica, el derecho a hacer escalas para embarcar o desembarcar pasajeros, carga o correo⁴³⁴. El Acuerdo refiere otros derechos de las compañías aéreas de cualquiera de las partes en pro de la liberalización de los servicios aéreos, tales como el derecho a desarrollar actividades comerciales en el territorio de la otra, a fijar libremente sus precios o a que no se le exijan tasas de usuario superiores a las exigidas a las compañías locales. Asimismo se prohíben, en principio, las subvenciones públicas a estas compañías y se establece la adecuación de Marruecos a la legislación de la UE en materia de seguridad aérea, gestión del

⁴³⁰ Según advertía la Comisión, “cuando los acuerdos [de transporte aéreo] tratan de los derechos de tráfico, es importante que también ofrezcan garantías en otros aspectos como la seguridad, la competencia y el medio ambiente. La competencia al respecto de estas cuestiones se reparte entre los Estados miembros y la Comunidad” (*Comunicación sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de noviembre de 2002 para la política europea de transporte aéreo*, de 19.11.2002 -COM (2002) 649 final-, p. 10). El *Acuerdo multilateral sobre la creación de una Zona Europea Común de Aviación* tiene también naturaleza mixta.

⁴³¹ Preámbulo (primer Considerando).

⁴³² Art. 26 (apdo. 1).

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ De acuerdo con el art. 1 (“Definiciones”) por “nacionales”, en el caso de la parte europea, debe entenderse toda persona física o jurídica de nacionalidad de un Estado miembro, en la medida en que, en el caso de una persona jurídica, ésta se encuentre en todo momento bajo el control efectivo, ya sea directamente o por participación mayoritaria, de personas físicas o jurídicas que posean la nacionalidad de un Estado miembro. Las previsiones del Acuerdo resultan, de este modo, plenamente conformes con el derecho de establecimiento vigente en el seno del Mercado interior de la UE.

tráfico aéreo, medio ambiente, protección del consumidor, sistemas informatizados de reserva y ciertos aspectos sociales.

Se trata de un acuerdo que ha resultado particularmente beneficioso en todos los términos. Según ha constatado la UE el aumento del tráfico y conexiones y el descenso de las tarifas aéreas originadas por el Acuerdo han contribuido a acercar las poblaciones, intensificar las relaciones económicas y desarrollar el turismo en Marruecos⁴³⁵.

⁴³⁵ Declaración de la UE. IX sesión del Consejo de Asociación UE-Marruecos.

CAPÍTULO V

LA UE Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN MARRUECOS

El alumno aplicado y sus limitaciones

La lógica económica de la *Asociación Euromediterránea*, nacida de la Conferencia de Barcelona de 1995, consiste en promover las reformas en los países vecinos mediterráneos para alcanzar un área de paz y prosperidad compartidas. El *Proceso de Barcelona* se planteó en parte como una oportunidad para que los vecinos se sirvieran de él para identificarse con las necesarias reformas económicas, con el incentivo de acceder a los beneficios de una mayor integración con la UE y compensaciones en forma de cooperación al desarrollo⁴³⁶. En la práctica la influencia de la UE en la promoción de la voluntad reformista en Marruecos ha sido limitada en unos campos (por ejemplo en la mejora del clima de negocios, de la regulación económica y de la rendición de cuentas) y sectores (agricultura, mercado de trabajo), pero sustancial en otros (como la política comercial o, en menor medida, la reforma de la administración; en los sectores industriales y algunos servicios).

La experiencia marroquí es comparable a la de países como Túnez, Egipto, Jordania o, a otro nivel, Israel y, por supuesto, Turquía. De hecho, en cierto sentido Marruecos ha desarrollado un modelo propio de relaciones con la UE que puede marcar el camino para otros países de la ribera sur del Mediterráneo. Sus preferencias por alcanzar una relación privilegiada con la UE se han revelado sucesivamente en su participación en la *Asociación Euromediterránea* (AEM), la *Política Europea de Vecindad* (PEV), la *Unión por el Mediterráneo* (UpM) y, finalmente, en la figura de un *Estatuto Avanzado*. Todas estas etapas representan un grado creciente de integración económica que señala el compromiso marroquí de avanzar hacia una integración profunda basada en la convergencia con la legislación comunitaria en materia de mercado único; es decir, una integración basada en la adopción de las normas y las instituciones económicas de la UE, lo que supone un salto cualitativo frente al enfoque meramente arancelario de la integración regional seguido hasta la fecha. La UpM,

⁴³⁶ Véase el epígrafe “Un salto cualitativo: el *Proceso de Barcelona*”, en el Capítulo III:

por su parte, incorpora un nuevo concepto de integración física, basado en la vertebración euro-mediterránea mediante la construcción de infraestructuras (Plan Solar Mediterráneo, descontaminación del Mediterráneo, autopistas marítimas y terrestres) y proyectos concretos (iniciativa por la PYMES, sistemas de protección civil y una Universidad Euro-Mediterránea) con vocación regional; con ello, la UpM pretende además compensar los posibles efectos disgregadores del enfoque bilateral y diferenciado de la PEV⁴³⁷.

Así, Marruecos se ha convertido en una especie de alumno aventajado de la integración euro-mediterránea. Además, su reciente comportamiento en materia de estabilidad macroeconómica ha sido bueno, y es sin duda uno de los países de la región que más ha avanzado en las reformas microeconómicas y de las instituciones económicas. Marruecos recibe por ello los beneplácitos de la Comisión Europea, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, al menos en mayor medida que sus vecinos. Más allá de las cuestiones económicas, en Europa y Estados Unidos se considera también a Marruecos uno de los países árabes más avanzados en la liberalización política (este diagnóstico puede ser matizado pero parece relativamente ajustado), y un aliado clave de Occidente en la lucha contra el terrorismo⁴³⁸.

No obstante, en ocasiones el análisis sobre el papel de las relaciones entre Marruecos y la UE queda limitado a dos interpretaciones excesivamente simplificadoras. La primera estima que el marco de las relaciones bilaterales es esencialmente desigual y perjudicial para el desarrollo de Marruecos, pero no aporta diseños alternativos política y económicamente viables. O bien el análisis se limita a la complacencia, sin profundizar en los retos pendientes ni llevar a cabo una crítica (constructiva) que permita avanzar en las relaciones bilaterales para que éstas resulten más eficaces en la promoción del desarrollo económico marroquí. Efectivamente, la situación socio-económica de Marruecos presenta sombras que interpelan directamente a la UE sobre la necesidad de dar un salto cualitativo en las relaciones bilaterales y elevar la consistencia de las políticas comunitarias hacia Marruecos.

En primer lugar, su situación socio-económica es preocupante. El aumento y consolidación del crecimiento económico en la última década no se ha traducido en una mejora clara de la calidad de vida, especialmente para las capas más desfavorecidas de la

⁴³⁷ A propósito de la Unión para el Mediterráneo, véanse, en el Capítulo III, los epígrafes “La *Unión Mediterránea*: una propuesta oportunista que sirve de impulso”, “Una propuesta reformulada” y “La *Unión para el Mediterráneo*: ¿un avance?”.

⁴³⁸ Véase el epígrafe “Terrorismo y radicalización islamista”, en el Capítulo VI.

población. Pese a su condición de alumno aplicado de la UE, el FMI y el Banco Mundial, Marruecos ocupaba la posición 126 (de 177) en el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2007-2008 del PNUD, entre Namibia (125) y Guinea Ecuatorial (127), justo por encima de la India (128). En cambio, salvo Mauritania (137), sus vecinos geográficos se encuentran alejados en términos de desarrollo humano, especialmente Libia (56), pero también Túnez (91) y Argelia (104). El desempleo sigue siendo muy elevado, especialmente entre los jóvenes, pues la inercia demográfica presiona con fuerza al mercado de trabajo, incapaz de absorber a todos los individuos que se incorporan cada año a la población activa. Esta inercia demográfica supone una presión igualmente intensa sobre la capacidad de la administración de proveer servicios públicos básicos a la población, con el consiguiente déficit en materia de sanidad, educación, infraestructuras básicas, etc.

En segundo lugar, Marruecos continúa siendo una economía esencialmente dual. Es cierto que el sector industrial y el sector servicios se han modernizado, pero junto con modernas industrias y servicios avanzados perviven actividades tradicionales, artesanales en la industria y mayoritariamente informales en los servicios. El contraste más fuerte se da entre la agricultura tradicional y la de exportación. La agricultura ocupa a cerca de la mitad de la población activa marroquí, la mayor parte de ella dedicada a la agricultura tradicional, con una productividad bajísima y, en consecuencia, ingresos miserables. A su vez, ello repercute en un mundo rural tradicional, de bajas rentas, des-industrializado, incapaz de diversificar su economía y proporcionar un modo de vida digno a sus habitantes. Por ello, no puede entenderse el desarrollo humano de un país como Marruecos sin el desarrollo de su agricultura y su medio rural. Esta dimensión incluye también el tratamiento de las migraciones, que se originan en último término por el efecto expulsión original producido en las zonas rurales. Estos fenómenos son más acusados en Marruecos que en sus vecinos magrebíes.

Tercero, aunque los progresos en materia de estabilización macroeconómica son evidentes, las reformas microeconómicas y de las instituciones económicas muestran un desfase con los esfuerzos de estabilización. De hecho, los equilibrios macroeconómicos de Marruecos requieren de una atención continuada, pues las tensiones latentes en materia de equilibrio externo, presupuestario y de precios someten a las autoridades económicas a ejercicios de gestión macroeconómica permanente. Ello se debe, en parte, a que las reformas estructurales, microeconómicas e institucionales siguen incompletas y dificultan la consolidación de los equilibrios macroeconómicos. Es previsible que la permanencia de la

actual situación de crisis económica internacional recrudezca las tensiones macroeconómicas, y que éstas desvíen la atención de las necesarias reformas estructurales, tanto por cuestiones técnicas (son más difíciles y costosas de llevar a cabo) como políticas (entrañan redistribuciones de renta más visibles que la estabilización macroeconómica); así, un programa de desarrollo rural es más costoso económica y políticamente que bajar el tipo de interés de descuento por parte de la autoridad monetaria.

Finalmente, todos los puntos anteriores demandan prestar una mayor atención a Marruecos por parte de la UE. Las políticas de la UE hacia Marruecos deben tener en cuenta la precariedad socio-económica del país, su carácter dual y la necesidad de acompañar, y en caso necesario incentivar, las reformas estructurales. Evidentemente, los procesos de desarrollo y las reformas asociadas son endógenos por definición. Pero una vez que las autoridades económicas nacionales han tomado una decisión estratégica (en el caso de Marruecos, avanzar hacia una integración profunda con la UE), la UE puede acompañar el proceso ofreciendo incentivos que ayuden al gobierno de Marruecos a vencer las resistencias internas mediante la creación de coaliciones domésticas. Pero es importante que esas coaliciones de ganadores incluyan a las capas más desfavorecidas de la población marroquí, lo que hasta la fecha no ha sucedido.

La UE debe ofrecer incentivos importantes y de efecto inmediato sobre los segmentos más necesitados de la población marroquí para que las reformas avancen en favor del conjunto de la población y sus beneficios no sean capturados en exclusiva por las elites. En concreto, la UE debería completar el actual área de libre cambio, restringida a las manufacturas, con un mejor acceso por parte marroquí al mercado agrícola y de servicios comunitario (especialmente en la prestación de servicios por parte de trabajadores marroquíes en suelo europeo, que es una forma controlada de liberalizar los movimientos de la mano de obra). Esa apertura debería ser recíproca pero asimétrica, es decir, con períodos transitorios más amplios para Marruecos, y venir apoyada por medidas de acompañamiento, especialmente en favor de la modernización agrícola y el desarrollo rural. Esta posición parece haberse abierto camino en la Comisión Europea y, en menor medida y con muchas dificultades, en el Consejo Europeo.

La UE debería, por otro lado, evitar que la actual crisis económica afecte a su capacidad para ofrecer de forma consistente los incentivos y las medidas de acompañamiento necesarios para el progreso de las reformas estructurales en Marruecos. Este elemento resulta

especialmente relevante, pues la crisis está repercutiendo con fuerza en los países mediterráneos de la UE, que son los principales impulsores de las relaciones euro-mediterráneas, y en los países de la última ampliación. Resulta previsible que en este contexto de dificultades internas europeas sea más complicado ofrecer incentivos económicos significativos e inmediatos a los vecinos, incluido Marruecos. Las negociaciones sobre el *Estatuto Avanzado* y la materialización de los proyectos de la UpM constituyen una buena oportunidad para plasmar las preferencias de la UE y ofrecer un horizonte claro y con incentivos suficientes que anclen las reformas y su progreso en Marruecos.

En las páginas que siguen examinaremos la consistencia de las políticas y actuaciones de la UE con la promoción del proceso de modernización y desarrollo económico de Marruecos desde una perspectiva de economía política. Para ello consideraremos en primer lugar el proceso de estabilización macroeconómica y la situación socio-económica del país. A continuación exploraremos el desfase que supone la lentitud de algunas reformas microeconómicas e institucionales respecto a los progresos en materia de estabilización macroeconómica. Ambos elementos se comparan en su entorno regional. Trazaremos luego la evolución reciente de las relaciones de Marruecos con la UE, caracterizadas sucesivamente por su participación en la Asociación Euromediterránea, la adopción de un Plan de Acción de Vecindad, la inclusión en la UpM y la negociación de un *Estatuto Avanzado*. Por último, integraremos los elementos precedentes para abordar el papel de la UE en el apoyo a las reformas económicas de Marruecos, concluyendo que en el corto plazo la UE debe incentivar las reformas marroquíes con ofertas relevantes para el conjunto de su población, pero que a largo plazo esa estrategia ha de venir acompañada por medidas que permitan mejorar la calidad de la regulación, de las instituciones económicas, de la rendición de cuentas y, sobre todo, llevar a cabo un verdadero proceso de modernización agrícola y desarrollo rural. En la coyuntura económica actual, ello requiere invertir un capital político importante por parte de la Comisión y de los Estados Miembros, sin el cual el proceso perderá credibilidad y capacidad para anclar las reformas económicas de Marruecos.

Estabilización macroeconómica y bajo desarrollo humano

Las reformas en el campo de la política económica tienen dos dimensiones principales: la reforma de las políticas macroeconómicas, destinada a estabilizar la economía, y la de las políticas microeconómicas y de las instituciones económicas, que persigue el cambio estructural. Hay un amplio consenso acerca de que en los países vecinos mediterráneos los

progresos en materia de estabilización macroeconómica han sido mayores que en el campo de las reformas estructurales. Las tablas 1 y 2 muestran la evolución del crecimiento económico en Marruecos y de sus principales equilibrios macroeconómicos, respectivamente, comparándola con la de sus vecinos del Magreb y el conjunto de Oriente Medio y Norte de África.

La primera constatación es que el crecimiento marroquí es similar, pero algo inferior de media, al del conjunto de Magreb y Oriente Medio. Marruecos viene creciendo por debajo de Túnez, el otro ‘alumno aplicado’ de la región, pero desde 2003 el diferencial se ha estrechado y, en algunos años, ha sido favorable a Marruecos. En todo caso, el crecimiento marroquí se ha acelerado notablemente en los últimos años y, sobre todo, ha evitado tasas negativas que eran frecuentes en décadas anteriores. El objetivo del gobierno es alcanzar un crecimiento real del 6%, tasa que se estima necesaria para absorber la entrada de la población activa en el mercado de trabajo. Este objetivo puede parecer excesivamente voluntarista, pero señala el compromiso del gobierno con el crecimiento económico y se ha mostrado factible en años recientes, en los que se ha llegado incluso a superar, si bien no se ha podido consolidar plenamente.

Tabla 1: Crecimiento real del PIB (% anual)

	Media 1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Argelia	3.6 [4.0]	6.9 [5.9]	5.2 [6.2]	5.1 [4.7]	2.0 [5.6]	4.8 [6.0]	4.9 [6.5]
Libia	2.2 [3.0]	5.9 [2.6]	5.0 [4.2]	6.3 [5.6]	5.2 [6.0]	6.8 [7.4]	8.8 [8.1]
Marruecos	3.3	6.1	5.2	2.4	8.0	2.2	6.5
Túnez	4.5	5.6	6.0	4.0	5.5	6.3	5.5
Magreb	3.5	6.3	5.3	4.5	4.6	4.6	6.0
OM y NA	3.9	6.8	5.8	5.5	5.8	5.7	6.0

Fuente: FMI, Regional Economic Outlook Middle East and Central Asia, Mayo 2008.

Notas: [] Crecimiento del PIB no petrolero para Argelia y Libia; () estimado; (**) proyectado; OM y NA: Oriente Medio y Norte de África*

Sin embargo, las causas de la volatilidad del crecimiento económico no han desaparecido, puesto que en Marruecos la agricultura sigue representando más del 40% de la población activa, más del 11% del PIB (en años de buenas cosechas más del 15%), alrededor del 10% de las importaciones y más del 15% de las exportaciones. En el medio rural el 80% de la población activa está empleada en la agricultura, mayoritariamente en el sector tradicional, donde abunda la agricultura de subsistencia, el subempleo, la producción no comercializada y la baja productividad⁴³⁹.

La agricultura tradicional está infra-capitalizada, no cuenta con infraestructuras, instituciones de apoyo, acceso a la financiación ni capital humano. Esto la hace muy dependiente del clima. Los años de sequía (y en Marruecos son frecuentes, aunque en los últimos años la pluviometría ha sido bastante benigna, amortiguando el impacto de la crisis) la producción agrícola tradicional se hunde y arrastra a todo el mundo rural, frenando el crecimiento nacional impulsado por la industria y los servicios. Por ejemplo, los bajos crecimientos de 2005 y 2007 mostrados en la tabla 1 se explican por sendas sequías. La Comisión Europea es consciente de esta situación (Comisión Europea, 2008), pero no se vislumbran políticas consistentes por su parte para afrontarla, más allá de un muy tímido apoyo a los planes agrícolas marroquíes, que por otra parte nunca han fructificado de manera plena.

La tabla 2 revela igualmente una mejora de todos los indicadores macroeconómicos seleccionados. La inflación se mantiene bajo control, a niveles muy inferiores a los del conjunto de Oriente Medio y el Norte de África, y algo por debajo de sus vecinos magrebíes. Hasta la fecha la inflación se ha controlado mediante la gestión del tipo de cambio y los importantes subsidios gubernamentales a alimentos y derivados del petróleo. El fuerte aumento de los precios de los alimentos y del petróleo ha tenido una gran repercusión social, pese a estar acompañado de un aumento importante del coste de los subsidios a ambos tipos de productos. En 2007, los subsidios a alimentos básicos representaron en Marruecos un 0,7% del PIB, un porcentaje muy superior al de Argelia, pero por debajo del de Egipto (1,3%), Jordania (1,7%) o Siria (más del 2%). Pese a ello, el aumento de los precios parece generalizarse más allá de los productos subsidiados, originando un profundo malestar social, incluyendo protestas y disturbios ocasionales.

⁴³⁹ Datos obtenidos del Haut-Commissariat au Plan del Reino de Marruecos (www.hcp.ma), salvo los de exportaciones e importaciones, cuya fuente es la Office des Changes (www.oc.gov.ma).

Tabla 2: Indicadores macroeconómicos seleccionados

<i>Inflación (IPC, %)</i>							
	Media 1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Argelia	2.7	2.6	3.6	1.6	2.5	3.7	4.3
Libia	-3.1	-2.1	-2.2	2.0	3.4	6.7	8.0
Marruecos	1.8	1.2	1.5	1.0	3.3	2.0	2.0
Túnez	2.6	2.7	3.6	2.0	4.5	3.1	4.7
Magreb	1.6	1.6	2.3	1.7	3.2	3.7	4.4
OM y NA	5.0	6.1	6.9	5.9	7.0	9.0	10.4
<i>Saldo presupuestario del gobierno central (% del PIB)</i>							
	Media 1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Argelia	1.5	7.8	6.9	11.9	13.6	11.8	13.3
Libia	4.2	14.8	17.4	30.0	39.0	33.9	34.3
Marruecos	-4.1	-4.3	-3.8	-4.7	-1.4	0.2	-1.7
Túnez	-3.4	-3.2	-2.6	-3.0	-2.8	-2.9	-2.7
Magreb	0.2	4.4	4.5	8.5	11.7	10.2	10.5
OM y NA	-0.9	0.8	3.7	6.9	7.6	7.1	8.5
<i>Balanza por cuenta corriente (% del PIB)</i>							
	Media 1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Argelia	7.1	13.0	13.1	20.6	25.2	23.3	23.6
Libia	13.9	21.9	24.3	41.8	51.6	42.5	42.6
Marruecos	1.2	3.2	1.7	1.9	2.8	-0.1	-1.1
Túnez	-3.7	-2.9	-2.0	-1.1	-2.0	-2.5	-2.7
Magreb	5.7	8.8	9.1	16.5	21.2	17.9	18.8
OM y NA	3.7	7.7	9.5	17.6	19.2	18.1	21.2
<i>Deuda externa total bruta (% del PIB)</i>							
	Media 1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**

Argelia	49.7	34.4	25.6	16.7	4.9	3.6	2.7
Libia	19.5	23.2	18.3	13.4	11.2	9.6	7.1
Marruecos	46.1	33.7	29.5	24.4	24.3	24.6	22.3
Túnez	61.7	71.2	69.1	62.3	59.8	58.0	53.1
Magreb	45.3	39.5	33.1	24.6	18.3	17.1	14.2
OM y NA	35.8	31.6	29.4	25.3	25.9	25.6	22.9

Fuente: FMI, *Regional Economic Outlook Middle East and Central Asia*, Mayo 2008

Notas: (*) estimado; (**) proyectado; OM y NA: Oriente Medio y Norte de África

Algunas estimaciones sugieren que los precios suben muy por encima de lo que reflejan los datos del gobierno y las estimaciones del FMI recogidas en la tabla 2, hasta el punto de que las estimaciones del EIU apuntan a una inflación para 2008 del 5%. No obstante, el Banco Central considera que el aumento de los precios en años pasados ha sido un fenómeno exógeno debido al aumento de los precios mundiales y, en consecuencia, se muestra renuente a subir los tipos de interés, especialmente en una coyuntura de crisis internacional que puede afectar negativamente al crecimiento del país vía reducción de la demanda europea. Además, las demandas salariales por parte sindical no parece que puedan desatar una espiral de precios-salarios dada su reducida capacidad de negociación en un contexto de alto desempleo efectivo. Hasta la fecha el seguimiento de las huelgas convocadas por este motivo parece haber sido muy limitado.

La tabla 2 recoge también los saldos presupuestarios. En Marruecos la tendencia apunta claramente a la reducción del déficit presupuestario, que ha pasado de una media del 4,1% del PIB en 1998-2003 a un modesto superávit del 0,2% en 2007 (aunque el EIU apuntaba a un déficit en 2007 de cerca del 2% del PIB)⁴⁴⁰; en los últimos años el impacto de la crisis ha elevado sustancialmente el déficit a niveles cercanos al 4%. Esta evolución no es tan positiva como la del conjunto del Magreb y Oriente Medio, puesto que el peso de los países productores de energía, cuyos ingresos fiscales se dispararon con el auge de los precios del crudo, distorsiona el agregado regional, pero sí lo es si la comparación se limita a Túnez, que apenas ha avanzado en la reducción del déficit público en los últimos años. No obstante, la tendencia esconde aspectos preocupantes, pues si bien es cierto que los ingresos fiscales están aumentando gracias al crecimiento económico y a una recolección impositiva más eficaz, también lo es que los compromisos de gasto están aumentando más rápidamente.

⁴⁴⁰ Economist Intelligence Unit-EIU, *Morocco: Country Report 2008*. EIU, Londres, Septiembre.

A diferencia de lo previsto por el FMI, el EIU proyectaba un fuerte aumento del déficit presupuestario hasta el 3,2% del PIB para 2008, debido al aumento del coste de los subsidios. De hecho, el gobierno marroquí se vio forzado a revisar su presupuesto a mediados de 2008 para incorporar el incremento de este coste, un 151% mayor a lo originalmente presupuestado. En 2007 los subsidios a combustibles y alimentos ya aumentaron en un 33%. En 2008 las autoridades económicas permitieron un ligero aumento del precio de los combustibles, pero la situación de pobreza y elevado desempleo que padece el país dificulta políticamente una reducción más drástica de los subsidios. El gasto público también está aumentando en otros campos, como las infraestructuras o el gasto en seguridad (que ha aumentado cerca del 30% desde 2007)⁴⁴¹. Todo ello ha hecho reaparecer niveles importantes de déficit público, pero menores a los de muchos países de la zona Euro.

Tal vez más importante que el nivel que pueda alcanzar el déficit público en los próximos años sea el grado de consolidación fiscal alcanzado. La consolidación fiscal supone transferir gasto de las partidas corrientes (salarios públicos y subsidios, básicamente) a las de capital. Las necesidades de Marruecos en materia de inversión pública (infraestructuras sociales y económicas) son ingentes, pero los compromisos de gasto corriente impiden su materialización, poniendo en peligro la consolidación del equilibrio presupuestario, pero sobre todo impidiendo una acumulación de capital físico público indispensable para mejorar la competitividad de la economía marroquí. La moderada caída de la masa salarial pública (cerca de un 10% en 2007) se ha visto más que compensada por el ya citado fuerte aumento de los subsidios. Al igual que se ha apuntado para la inflación, más allá de los números concretos (por otra parte discutidos y en franco deterioro en los últimos meses), el panorama fiscal marroquí presenta interrogantes importantes de cara al futuro inmediato.

Respecto al equilibrio externo la tabla 2 recoge también el saldo de la balanza por cuenta corriente y la magnitud de la deuda externa. Marruecos presenta superávits corrientes moderados hasta 2006, cuando la subida del precio del crudo, y posteriormente de los alimentos, hicieron que la balanza por cuenta corriente entrase en déficit, si bien éste se mantienen a niveles moderados. Al igual que ocurre con el saldo presupuestario, el peso de los exportadores de hidrocarburos sesga la comparación con la media regional, pero la evolución del equilibrio externo marroquí es claramente superior a la de un país comparable como Túnez. Marruecos presenta un déficit comercial estructural, compensado por los

⁴⁴¹ *Ib.*

superávits de las sub-balanzas de servicios (impulsado por un fuerte aumento de los ingresos por turismo) y de transferencias corrientes (remesas de emigrantes, básicamente procedentes de la UE).

El déficit comercial refleja las debilidades productivas marroquíes y las carencias competitivas de su sector industrial, pero también el bloqueo que supone el proteccionismo agrícola europeo a su potencial exportador. Tal vez el aspecto más prometedor durante los últimos años haya sido el surgimiento de la inversión extranjera en el país, que ha pasado de mil cien millones de US\$ en 2004 (1,5% del PIB) a tres mil novecientos millones de US\$ en 2007 (5,5% del PIB). Este aumento supone la superación del umbral crítico del 5% del PIB para ser comparable en términos relativos a la inversión recibida por los países del Este antes de la ampliación⁴⁴², si bien está por ver si la tendencia se consolida una vez superado el actual contexto de crisis financiera internacional; de hecho la entrada de flujos de capital ha sufrido un severo retroceso desde el inicio de la misma.

El esfuerzo por mantener el equilibrio externo durante los últimos años se ha traducido en un fuerte descenso de la deuda externa, que ha pasado de representar un 46,1% del PIB marroquí en 1998-2002 a menos del 25% del PIB en 2007, es decir una reducción a casi la mitad en menos de una década. En consecuencia, el servicio de la deuda ha pasado de representar el 13,6% de las exportaciones de bienes y servicios marroquíes en 2004 a apenas el 8% previsto para 2008. Esta tendencia es muy positiva, y sus ventajas se aprecian especialmente en la actual coyuntura internacional en que obtener financiación resulta muy costoso financieramente y, sobre todo, difícil de obtener independientemente de los tipos.

Sin duda, los progresos en la estabilización macroeconómica del país lo han hecho mucho más resistente a crisis como la que actualmente experimenta la economía mundial. Aunque de nuevo las cifras no son comparables con la media regional, dado que los países productores de hidrocarburos han aprovechado el auge en sus precios para amortizar aceleradamente su deuda externa (Argelia es el caso paradigmático de una política de amortización acelerada de deuda externa y aplicación estricta de una política de no endeudamiento), la evolución de Marruecos no desmerece de la del conjunto del Magreb e incluso mejora a la del conjunto del Magreb y Oriente Medio. En todo caso, la reducción de la

⁴⁴² Escribano, G. (2007): “Una Economía Política de la inversión extranjera en Marruecos”, en *Claves de Economía Mundial*. ICEI-ICEX, Madrid.

deuda externa de Marruecos contrasta de forma muy favorable con el cuasi estancamiento de la tunecina.

En resumen, aunque es cierto que la estabilización macroeconómica en Marruecos ha sido muy importante, no lo es menos que darla por sentada puede ser excesivamente complaciente, especialmente en un contexto de crisis económica internacional y alta volatilidad de los precios del petróleo y de los alimentos. De hecho, el cambio de ciclo económico internacional puede hacer más urgentes las reformas estructurales y al tiempo elevar el coste político de su adopción. Además, los equilibrios macroeconómicos no lo son todo. Los principales problemas económicos del país son el desempleo y la pobreza. Respecto al desempleo, independientemente del moderado descenso en las tasas oficiales, desde el 11,4% de la población activa en 2003 a menos del 10% a finales de 2007, todos los observadores coinciden en que estas tasas no son realistas y que las tasas efectivas son muy superiores. El mercado de trabajo registra una presión demográfica que parece incapaz de absorber sin fuertes crecimientos del PIB. A título de ejemplo, en 2007 se crearon ciento veintiocho mil nuevos empleos, pese a lo cual el desempleo aumentó en treinta mil nuevos parados.

Además, el desempleo se ceba en los segmentos de población más joven y, dentro de éstos, en los licenciados universitarios, aumentando la presión migratoria que de por sí ejercen las dinámicas demográficas. Uno de los problemas más acusados del mercado de trabajo marroquí es el desfase entre las necesidades de mano de obra cualificada (profesionales técnicos, tanto de nivel universitario como de formación profesional) y una oferta educativa dominada por las humanidades. Se estima que sólo el 18% de los estudiantes marroquíes cursa estudios científicos o técnicos, un porcentaje muy inferior a la media del Magreb y Oriente Medio⁴⁴³. Por otro lado, las cifras oficiales de desempleo están muy sesgadas por las deficiencias de las estadísticas sobre desempleo rural, que apenas queda registrado. En el medio rural el mercado de trabajo se caracteriza por la informalidad, el auto-empleo y el sub-empleo, por lo que el peso del trabajo permanente asalariado es muy reducido. Esta realidad impide a muchos trabajadores rurales (y en menor medida urbanos) acometer proyectos vitales a largo plazo, desincentivando la formación y la inversión en capital humano.

La tabla 3 recoge algunos de los indicadores de Desarrollo Humano más habitualmente empleados por el PNUD. Pese a la evolución positiva del IDH entre 1995 y 2005, Marruecos

⁴⁴³ Economist Intelligence Unit-EIU, *Morocco: Country Profile 2008*. EIU, Londres.

presenta una situación en general peor que la de su entorno regional e, incluso, que el conjunto de los países en desarrollo. Destacan las deficiencias en materia de alfabetización y escolarización, pero también la baja renta per cápita (en paridad de poder adquisitivo en la tabla), pese a que ésta ha aumentado considerablemente en los últimos años⁴⁴⁴. La comparación con Túnez arroja un IDH mucho más bajo, una renta per cápita menos de la mitad de la tunecina, y más del doble de la población sin acceso a agua potable y subsistiendo con menos de dos US\$ al día.

Tabla 3: Indicadores seleccionados de Desarrollo Humano

	IDH 2005	IDH 1995	Esperanza vida (años) 2005	Tasa alfabetización (% mayores 14 años) 1995-2005	Tasa combinada escolariza- ción neta educación primaria, secundaria y terciaria (%) 2005	PIB p.c. en PPA US 2005	Pobl. sin acceso agua potable (%) 2005	Pobl. con menos de 2\$ diarios (%) 1990-2005
Libia	0,818	nd	73,4	84,2	94,1	10,335	nd	nd
Túnez	0,766	0,702	73,5	74,3	76,3	8,371	7	6
Argelia	0,733	0,672	71,7	69,9	73,7	7,062	15	15
Marruecos	0,646	0,581	70,4	52,3	58,5	4,555	19	14
Mundo Árabe	0,699	nd	67,5	70,3	65,5	6,716	nd	nd
Países en desarrollo	0,691	nd	66,1	76,6	64,1	5,282	nd	nd

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Estadísticas del IDH*, www.undp.org.

Las cifras agregadas esconden, además, la pronunciada dualidad entre medio urbano y rural, de un lado, y entre las regiones atlánticas y las interiores y el Rif, de otro. Dos datos muestran la magnitud de esta dualidad. Primero, con cifras del censo de 2004, la pobreza afecta al 6% de la población urbana y al 23% de la población rural. En segundo término, el Informe de Desarrollo Humano del Alto Comisariado del Plan de Marruecos calculó para 2004 un IDH urbano mínimo cercano a 0,7, mientras que el máximo rural apenas superaba el

⁴⁴⁴ Entre 2004 y 2007 ha pasado de 1.518 € a 1.735€, un aumento importante pero que sigue mostrando un bajo nivel de vida.

0,6. Es decir, entre Casablanca (IDH de 0,75) y el medio rural de Marrakech (IDH de 0,5) el diferencial de desarrollo humano es similar al existente entre Túnez (IDH de 0,76) y Yemen, el país más pobre del Mundo Árabe (IDH de 0,51).

Los indicadores de desarrollo humano sugieren que los éxitos en materia de estabilización macroeconómica (innegables, pero no totalmente consolidados) no pueden ocultar la difícil situación socio-económica de Marruecos. La UE no debe olvidar algo que, por obvio, parece no poder transmitir su consecuencia lógica: es necesaria una mayor implicación de la UE en el desarrollo de Marruecos, especialmente en la promoción de la actividad económica para reducir el desempleo y en la erradicación de la pobreza, que tiene una fuerte dimensión rural. Esta conclusión lógica resulta inexplicablemente ausente de algunas reflexiones recientes de la Comisión Europea (2008).

Algo semejante ocurre a nivel marroquí. Así, en el discurso del trono de julio de 2008, el rey reconoció la magnitud del problema del desempleo y de la subida del precio de los alimentos. En el discurso de conmemoración de la independencia, el 20 de agosto de 2008, Mohamed VI destacó su preocupación por la falta de desarrollo socio-económico del país, el aumento del coste de la vida y las crecientes desigualdades económicas. Sin embargo, las soluciones aportadas fueron genéricas, cuando no ambiguas, e infraespecificadas desde una perspectiva de política económica. En realidad más que medidas planteó objetivos intermedios sin explicar cómo realizarlos, cómo establecer una clase media o alcanzar una redistribución justa de la renta. Además, este mensaje real no es nuevo, pues desde el inicio de su reinado Mohamed VI ha expresado un compromiso con los más desfavorecidos, siempre sin adoptar medidas decididas para cumplirlo. En la práctica, las reformas estructurales económicas emprendidas en Marruecos no han beneficiado a ese mundo rural empobrecido, sino más bien a la capa media-alta de la burguesía urbana.

Reformas estructurales incompletas

Aunque Marruecos muestra retrasos significativos en el ritmo de las reformas estructurales en relación con la estabilización macroeconómica, en este campo también es considerado un discípulo aventajado de los organismos internacionales⁴⁴⁵ y la UE. Como ya se apuntó en la introducción, este desfase plantea un problema de inconsistencia de la política económica, puesto que las reformas estructurales incompletas pueden afectar a los equilibrios

⁴⁴⁵ Banco Mundial (2008a): *2008 Economic Development and Prospects, MENA Region*. Washington DC; FMI (2008): *Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia*, Mayo, Washington DC.

macroeconómicos y a la credibilidad de la política económica en general⁴⁴⁶. No obstante, el análisis comparado del ritmo y alcance de las reformas muestra que Marruecos se encuentra entre los países más reformistas de la región, aunque las reformas parecen haberse ralentizado desde 2007⁴⁴⁷.

En principio, se atribuye a Mohamed VI una actitud reformista, al menos en lo económico, pero esa preferencia por las reformas, expresada en múltiples ocasiones, siempre se habría visto limitada en la práctica por las resistencias del *Majzén*. Una interpretación menos amable apunta que es precisamente en el ámbito de las reformas constitucionales que más afectan a las prerrogativas reales donde los cambios han sido inexistentes y que la pirámide del *Majzén* no es otra cosa que el entorno de asesores de palacio seleccionados por el propio rey. Aun con las modificaciones introducidas por la nueva Constitución de 2011, el rey ocupa un lugar muy importante en la formulación de la política económica marroquí: designa al primer ministro y parte del gabinete, puede disolverlo, junto con el parlamento, y gobernar por decreto. Designa embajadores, gobernadores (walis) y presidentes de empresas públicas, y a través de sus participaciones en empresas privadas detenta una capacidad de influencia en el mundo empresarial que trasciende sus atribuciones reales, que de por sí son muchas y variadas⁴⁴⁸.

Tabla 4: Crecimiento del PIB por trabajador, 1996-2007 (%)

	1996-1999	2000-2004	2005	2006	2007
Argelia	-0,9	0,3	1,5	-1,7	-0,9
Libia	-3,3	-0,3	2,3	1,7	3,2
Marruecos	2,0	2,3	2,1	3,9	-0,1
Túnez	2,6	1,5	1,1	2,5	3,2
Magreb	0,0	1,0	2,3	1,1	0,7
OM y NA (excl. Iraq)	-0,1	1,2	2,4	2,1	2,8

Fuente: Banco Mundial, *MENA Economic Prospects 2008*, Washington DC

⁴⁴⁶ Escribano, G. y Lorca, A. (2008a): “Economic Reform in the Maghreb: from Stabilization to Modernization”, en Zoubir, Y. y H. Amirah, eds.: *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation*, Routledge.

⁴⁴⁷ Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (2008): *European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries*. European Economy Occasional Paper nº 40, Bruselas, p. 104.

⁴⁴⁸ Véase el epígrafe “Los negocios de la monarquía”, en el Capítulo I.

La evidencia del alcance e impacto de las reformas muestra resultados mixtos. Una primera aproximación a la evolución de la productividad, usualmente ligada a las reformas estructurales, ha sido muy destacable en los últimos años. La tabla 4 refleja incrementos en la productividad aparente del trabajo superiores al 2%, salvo 2006 (3,9%) y 2007(-0,1%). Sin embargo, pese a su aumento sostenido, la productividad del trabajo sigue siendo muy baja, especialmente en el sector tradicional de la economía y, sobre todo, en la agricultura⁴⁴⁹. El sector tradicional se encuentra muy descapitalizado por la falta de acceso a la financiación, un sector informal muy extendido y carencias de capital humano e infraestructuras de apoyo, tanto físicas como institucionales.

El análisis comparativo regional detallado de las reformas estructurales, microeconómicas e institucionales marroquíes nos llevaría demasiado lejos⁴⁵⁰, por lo que ahora nos limitaremos a presentar resumidamente los indicadores de reforma estructural computados por el Banco Mundial (2008) y competitividad del Foro Económico Mundial (2008) y a completar sus resultados en algunos sectores especialmente relevantes. La tabla 5 recoge de forma resumida los indicadores de reforma estructural del Banco Mundial, y muestra que el estado de las reformas analizadas por el Banco en Marruecos está comparativamente avanzado respecto a su entorno regional en materia de política comercial y calidad de la administración, si bien el estado y el progreso de las reformas es más elevado en la dimensión del buen gobierno relacionada con las mejoras en la gestión. En ambos aspectos Marruecos se encuentra por encima del conjunto de Oriente Medio y Norte de África, y de sus vecinos magrebíes.

Tabla 5: Estado y progreso de las reformas estructurales, 2007

	Política comercial		Clima de negocios		Buen gobierno: calidad administración		Buen gobierno: Rendición de cuentas	
	Estado	Progreso	Estado	Progreso	Estado	Progreso	Estado	Progreso
Argelia	58	69	30	51	32	11	27	56
Libia	-	-	-	-	4	15	0	4
Marruec.	64	55	31	17	75	90	32	77
Túnez	56	57	49	52	73	75	20	30

⁴⁴⁹ *Ib.*, pp. 103, 105

⁴⁵⁰ V. Escribano, G. y Lorca, A., “Economic Reform in the Maghreb: from Stabilization to Modernization”, en Zoubir, Y. y H. Amirah, eds.: *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation*. Routledge.

OM y NA	47	63	44	29	47	47	20	64
---------	----	----	----	----	----	----	----	----

Fuente: Banco Mundial, *MENA Economic Prospects 2008*. Washington DC.

Nota: el estado (progreso de las reformas) de un país refleja su posición para 2007 en un *ranking* mundial basado en indicadores variados, donde 100 representa el país con las mejores políticas (mayores mejoras), y 0 el país con las peores políticas (y el mayor deterioro de las mismas). La media mundial es 50.

En cambio, el clima de los negocios es claramente deficiente y apenas parece progresar. Tanto el estado como el progreso de las reformas en esta materia se encuentran por debajo de los del conjunto de Oriente Medio y Norte de África. A nivel magrebí el clima de los negocios es peor en Marruecos que en Túnez, y aunque es similar al de Argelia, en este último país parece progresar a mejor ritmo. En materia de rendición de cuentas de la administración, Marruecos se sitúa muy por debajo de la media mundial, pero muy por encima del promedio regional y magrebí, tanto en lo que se refiere al estado como al progreso de las reformas.

El análisis del Banco Mundial puede completarse para otras áreas de las reformas con el enfoque del Foro Económico Mundial (2008), más centrado en la competitividad y sus componentes. La tabla 6 compara el comportamiento en materia de competitividad de Marruecos con algunos de sus vecinos y la media regional de los Países vecinos mediterráneos. Marruecos se sitúa un poco por encima de la media en el *ranking* de competitividad global (64 de 131), de la media regional (77) y de la posición de Argelia (81) y Libia (88), pero muy lejos de Túnez (32).

Tabla 6: *Ranking* de Competitividad y de sus componentes, 2007-2008.

	Argelia	Libia	Marruecos	Túnez	Media PSM
Índice competitividad	81	88	64	32	77
Educación universitaria y formación	94	76	83	30	80
Eficiencia mercado de bienes	92	121	68	31	76
Eficiencia mercado de trabajo	124	131	125	79	124
Índice percepción de corrupción(*)	99	131	72	61	99

Fuente: Foro Económico Mundial (2008), salvo (*): Transparency International.

Nota: *ranking* de 1 (mejor) a 131 (peor); (*) *ranking* de 1 a 179.

Por componentes, el comportamiento de Marruecos resulta especialmente decepcionante en materia de eficiencia del mercado de trabajo (125) y de educación universitaria y formación (83), ambos por debajo de la media regional y global. Para todos los

componentes de la competitividad considerados por el Foro Económico Mundial, Marruecos se encuentra muy lejos de Túnez, salvo en percepción de la corrupción, donde las diferencias son menores, aunque siempre favorables a Túnez. El rey Mohamed VI reconoció en su discurso del trono, en julio de 2008, estos problemas institucionales, incluyendo en sus prioridades para ese año la mejora de la educación y de la justicia.

Esta realidad no debe ocultar el avance de Marruecos en el campo de las reformas microeconómicas e institucionales en años pasados, por incompletas que se encuentren. Aunque el clima de negocios sea comparativamente poco favorecedor, en el pasado reciente se han tomado medidas importantes. Así, se han reforzado los derechos de propiedad, se ha reformado la legislación laboral, la supervisión bancaria es de mejor calidad y se han liberalizado los sectores de las telecomunicaciones, la energía, y el transporte aéreo y marítimo. En el campo comercial, el acuerdo de libre cambio con la UE esta a punto de implantarse en su totalidad sin que se prevea un uso extendido de las salvaguardias, y lo mismo ocurre con el firmado con Estados Unidos.

Otro campo en el que se ha avanzado es el de la privatización. Marruecos es, junto con Egipto y Turquía, uno de los países que más han privatizado en la ribera Sur del Mediterráneo, y la lista de empresas privatizadas (50 compañías y 26 hoteles) es muy larga. Más de la mitad de los ingresos desde 1993 proceden de la privatización de *Maroc Télécom* y la *Régie de Tabacs*. La lista de empresas a privatizar es igualmente extensa, incluyendo *Royal Air Maroc*, varios bancos y el servicio postal, además de numerosas empresas en otros sectores cuyo atractivo parece reducido para los inversores. En los servicios públicos (energía, infraestructuras y transporte) se ha optado por los *partenariados* público-privados, en virtud de los cuales empresas privadas (en ocasiones extranjeras) reciben un canon por invertir y operar los servicios bajo distintas modalidades.

En el campo empresarial, en 2007 se aprobó el *Plan Emergence*, destinado a suceder al fallido programa de *mise à niveau* preparado con apoyo MEDA para acompañar a las PYMES en el proceso de liberalización comercial y aumentar su competitividad. En 2007 se redujeron los tipos del impuesto sobre la renta y en 2008 se redujo el de sociedades. Otras actuaciones importantes son el establecimiento de zonas económicas especializadas que se suman a las zonas industriales ya existentes, como *Casashore* (sub-contratación de procesos empresariales), *Rabat Technopolis* (I+D+i y *software*) y el complejo industrial de Tánger (planta Renault-Nissan), apoyado por su nuevo puerto.

El problema es que, como muestran los *ránkings* anteriores y el estudio del Banco Mundial sobre el clima de los negocios en Marruecos⁴⁵¹, las reformas en otros países emergentes avanzan a un ritmo más rápido y en Marruecos no se traducen en una mejora clara de las ventajas comparativas para las empresas. Dicho estudio sitúa a Marruecos en el puesto 129 de 178 países. La competitividad empresarial se ve lastrada por la insuficiencia de las infraestructuras, el elevado coste de la energía y la financiación, fiscalidad excesiva, una legislación laboral poco flexible, demasiada corrupción y procesos judiciales inciertos. En este contexto el futuro de muchas empresas, especialmente PYMES, ante la inminente plena liberalización comercial con la UE (2012), parece azaroso. El propio gobierno marroquí estima que la tercera parte de las empresas serán capaces de competir directamente con las de la UE, otra tercera parte podrán adaptarse con tiempo y apoyo temporal, y una última tercera parte desaparecerá.

El *Plan Emergence*, de emerger (aunque bien hubiese valido de emergencia), pretende priorizar esa dimensión competitiva, pero los precedentes del programa de *mise à niveau* no son esperanzadores. La *mise à niveau* se lanzó en 1997, pero requería a las PYMES marroquíes abrir sus libros, lo que desincentivó la participación, especialmente de las empresas familiares tradicionales. En 2003 volvió a relanzarse, pero su impacto ha sido muy modesto, a diferencia de lo ocurrido en Túnez, donde la *mise à niveau* si ha tenido un impacto directo y bastante generalizado en la productividad de las empresas. El nuevo plan de 2007 es en realidad un programa de reforma industrial, que ha identificado una serie de industrias en que Marruecos cuenta con ventaja comparativa, tradicionales (textiles, agro-industria, industria pesquera) y más intensivas en conocimiento (industria farmacéutica y algunos nichos en tecnologías de la información y de las telecomunicaciones).

Otra promesa incumplida es la reforma del sistema judicial, a la que nunca se han asignado los recursos necesarios. A título de ejemplo, en 2008 el presupuesto de justicia apenas supuso el 2% del presupuesto total. El impacto económico de la mala calidad de la justicia ha sido destacado por el Banco Mundial: los tribunales son muy lentos, y en muchas ocasiones incapaces de asegurar la ejecución de sus sentencias, y los procedimientos de quiebra y liquidación son ineficientes.

⁴⁵¹ Banco Mundial (2008b): *Doing Business in Morocco 2008*. Washington DC.

Desde una perspectiva espacial las reformas siguen sin llegar a la agricultura, el desarrollo rural y la descentralización fiscal. Ya se ha destacado la ausencia de políticas efectivas en los dos primeros campos, por lo que no se insistirá aquí sobre ello. Respecto a la descentralización, el papel de los gobernadores (walis), nombrados directamente por el rey, se centra en cuestiones básicamente relacionadas con la seguridad interior, no con la gestión de recursos ni la promoción del desarrollo. Aunque son los encargados de aplicar las reformas, no cuentan con los medios, la experiencia ni el capital humano para hacerlo. Los municipios, por su parte, tienen un estatuto ambiguo en la atribución de responsabilidades económicas y presupuestarias. Además, no tienen capacidad para llevar a cabo iniciativas público-privadas, lo que supone una rémora para la mejora de los servicios públicos locales, que son los que mayor incidencia suelen tener en la calidad de vida de la población, especialmente de los más desfavorecidos. Al igual que ocurre para la justicia, la agricultura o el desarrollo rural, todos los gobiernos han prometido avanzar en el desarrollo regional y la descentralización sin asignar los recursos presupuestarios para ello.

Para la Comisión Europea Marruecos debe priorizar las reformas conducentes a una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, una mejor protección de las inversiones y una simplificación del sistema fiscal⁴⁵². Por otro lado, ha de reconocerse que si bien el área de libre cambio con la UE ha supuesto un impulso considerable a la liberalización comercial, sus beneficios no se han materializado en mejoras tangibles hasta la fecha: la diversificación productiva del país sigue siendo baja y la competitividad de sus exportaciones no ha mejorado⁴⁵³. Por otro lado, la creciente promiscuidad comercial del país parece haber generado una confusión importante en la aplicación de los distintos tratados preferenciales. Debe recordarse que Marruecos forma parte de cuatro acuerdos regionales (el Acuerdo con la UE, el Acuerdo de Agadir con Túnez, Jordania y Egipto, la Gran Área Árabe de Libre Cambio con varios miembros de la Liga Árabe, y la agonizante Unión del Magreb Árabe-UMA) y seis acuerdos bilaterales (los más importantes con EEUU y Turquía).

Respecto al buen gobierno, Marruecos ha dado pasos formales como la ratificación de la convención de Naciones Unidas contra la corrupción, la aprobación de una nueva ley sobre el lavado de dinero y un nuevo decreto sobre contratación pública, pese a lo cual la corrupción

⁴⁵² Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (2008): *European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries*. European Economy Occasional Paper nº 40. Bruselas, p. 104.

⁴⁵³ *Ib.*

sigue muy extendida y constituye uno de los principales obstáculos a la inversión y el desarrollo⁴⁵⁴. Otras medidas potencialmente importantes han sido la adopción de marcos fiscales a medio plazo y de contratos-programa, la inclusión de las regiones en el presupuesto y una mayor responsabilidad de los funcionarios encargados de controlar el gasto. El problema radica en que la mera adopción de instituciones formales no se traduce en una mejora real del buen gobierno, dado que las medidas tardan en aplicarse, se aplican parcialmente o se ven filtradas por las instituciones informales, básicamente las redes clientelares y la interpretación sesgada de las normas por un sistema judicial y administrativo en parte renuente a las reformas.

En resumen, la experiencia de Marruecos muestra que la estabilización macroeconómica no ha sido aprovechada para introducir las reformas estructurales prometidas, al menos no al ritmo ni con la intensidad esperada. Al mismo tiempo puede apreciarse que las reformas han sido más rápidas y profundas en aquellos sectores en que Marruecos ha sido capaz de anclarlas a sus acuerdos con la UE. El caso más evidente es la liberalización de la política comercial, anclada al acuerdo de libre cambio con la UE, pero también en materia de liberalización de servicios y de contratación pública. A su vez, la mejora en la calidad de la administración pública, con todos sus límites, está relacionada con el apoyo del programa MEDA⁴⁵⁵. Este resultado conduce a plantearse la capacidad de la UE para incentivar y apoyar las reformas estructurales en Marruecos. Para ello es preciso trazar antes el contenido de las relaciones económicas bilaterales y su evolución.

La evolución de las relaciones económicas

Marruecos es un socio natural de la UE, y especialmente de los Estados Miembros ribereños del Mediterráneo. Marruecos representaba en 2007 el 0,55% de las importaciones y el 1% de las exportaciones comunitarias. Aunque los porcentajes son reducidos implican una fuerte intensidad comercial, que triplica al peso de Marruecos en el comercio internacional. Para Marruecos, la UE representa aproximadamente el 60% de sus exportaciones e importaciones de bienes, lo que plantea una fuerte asimetría en las relaciones comerciales bilaterales. El saldo comercial es además estructuralmente favorable a la UE (cerca de cuatro mil quinientos millones de € en 2007). Sólo los saldos de los productos agrícolas y el sector textil son favorables a Marruecos. Ese déficit comercial estructural con la UE se compensa

⁴⁵⁴ *Ib.*

⁴⁵⁵ Economist Intelligence Unit-EIU, *Morocco: Country Profile 2008*. EIU, Londres.

parcialmente con un saldo positivo en servicios (mil novecientos millones de € en 2007), básicamente turismo, y remesas, y el resto se financia, también en parte, con inversiones europeas (más de mil millones de € en 2006, con un *stock* acumulado de casi trece mil millones de € en ese mismo año)⁴⁵⁶.

Marruecos es también el principal receptor mediterráneo de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea. Bajo MEDA I y MEDA II se le asignaron mil seiscientos millones de €. Bajo el IEVA 2007-2010, el instrumento financiero europeo de vecindad y asociación que sustituye a MEDA, los compromisos son de seiscientos cincuenta y cuatro millones. Es interesante la comparación con Argelia, a la que correspondieron algo más de quinientos (MEDA) y doscientos veinte (IEVA 2007-2010) millones de €. Más allá del debate cuantitativo sobre la ayuda, la evidencia empírica apunta, sin embargo, a la incierta eficacia de estos programas en la promoción de las reformas en los países socios mediterráneos, ante los indicios de que en ellos el requisito de apropiación es capturado en buena medida por las elites y no se difunde en el conjunto de la sociedad⁴⁵⁷.

Las relaciones con España son especialmente intensas. El comercio español con Marruecos es muy dinámico. Las exportaciones españolas al país en 2007 crecieron un 27%, y las importaciones un 14%, aunque estas cifras se quedan muy cortas al no incluir el comercio ‘atípico’, como se denomina en Ceuta y Melilla a las exportaciones de ambas ciudades autónomas a su vecino inmediato. Aunque la importancia de Marruecos en las exportaciones e importaciones españolas es relativamente reducida (en 2007, un 1,8% de las exportaciones españolas y un 1% de las importaciones), la intensidad comercial es elevada: España comercia con Marruecos ocho veces más de lo esperado por el peso de ambos en el comercio internacional, lo que representa un índice de intensidad comercial superior al que España mantiene con el conjunto de la UE-25 (intensidad comercial de cinco)⁴⁵⁸.

Por el lado de la inversión, Marruecos representó el 70% de las inversiones extranjeras españolas en los países árabes entre 2000 y junio de 2008, cerca de dos mil quinientos millones de €. De esas inversiones las dos terceras partes se deben a la compra por Altadis

⁴⁵⁶ Datos de Eurostat.

⁴⁵⁷ Jerch, M. (2009): “De París al Mediterráneo, vía Accra: La cooperación al desarrollo en el Mediterráneo desde una perspectiva de eficacia de la ayuda”, Revista del ICE nº 842, enero-febrero.

⁴⁵⁸ Para mayor detalle sobre la interpretación de los indicadores de intensidad comercial y, en general, del papel de Marruecos en los flujos económicos españoles, véase Escribano, Gonzalo (2008): “Política de comercio exterior” en L. Gámir (dir.), *Política Económica de España*, 8ª edición. Alianza Editorial,

(asignada a España) del monopolio tabaquero *Régie de Tabacs*; los siguientes sectores por importancia fueron la metalurgia, telecomunicaciones y agro-industria, que supusieron alrededor de un 5% del total. Marruecos es igualmente el primer receptor de la ayuda al desarrollo española: en el período 2003-2006 la ayuda oficial al desarrollo bruta de España a Marruecos alcanzó ciento noventa y un millones de €⁴⁵⁹. Es, además, uno de los principales beneficiarios de las remesas enviadas por sus inmigrantes asentados en España. Se estima que para 2004 el 27% de las remesas recibidas por Marruecos procedían de Bélgica, el 23% España (unos novecientos veinte millones de €) y el 11% de Francia⁴⁶⁰.

Este dinamismo de las relaciones bilaterales con la UE y su creciente importancia relativa no podrían explicarse sin la evolución de su marco institucional desde la conferencia de Barcelona de 1995. La literatura económica sobre el tema es amplia y bien conocida y las críticas apuntan que los vecinos mediterráneos, como Marruecos, no han experimentado cambios sustanciales en lo económico ni en lo político. Dos matizaciones son, sin embargo, necesarias. Primero, los acuerdos comerciales se han ido completando, pese a que el ritmo de su entrada en vigor haya sido lento y los calendarios de desarme arancelario acordados muy paulatinos. Puesto que el grueso del ajuste comercial, el que afecta a sectores marroquíes con problemas para competir en ausencia de protección, se pospuso para los últimos años de transición, sólo ahora se empiezan a sentir las presiones competitivas en la oferta marroquí. La caída de la protección de los productos intermedios ha beneficiado a la industria local, pero los próximos años pueden ser duros sin una mejora de determinados aspectos clave del marco de actuación del sector privado.

Segundo, en estos años se han dado cambios muy importantes en la escena internacional y regional que han afectado directamente a las relaciones euro-mediterráneas: la segunda *intifada*, la ampliación de la UE, los atentados del *11-S* y el *11-M*, la guerra de Iraq.... Y más relacionados con Marruecos y la UE: el auge de la inmigración, el final del acuerdo pesquero con la UE y su difícil renovación, la crisis de Perejil/Leila, los atentados de Casablanca...La situación en el mismo Marruecos también ha experimentado cambios: un nuevo rey, el auge del Islam político, un nuevo papel internacional en la lucha contra el terrorismo como ‘país

⁴⁵⁹ A título comparativo, Argelia recibió en ese mismo período 122 millones de € y la población saharauí 52 millones de €. Datos del ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Seguimiento del PACI 2006*.

⁴⁶⁰ Jiménez, S., N. Jorgensen y J.M. Labeaga (2007): *The Volume and Geography of Remittances from the EU*. Estudio de la DG ECFIN, Comisión Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/international_economic_issues/workers_remittance_en.htm.

árabe moderado', con acuerdo de libre comercio con los EEUU...Pues bien, a pesar de todas estas mutaciones, Marruecos y la UE siguen ordenando sus relaciones mediante un Acuerdo de Asociación que nunca ha sido suspendido y que ahora se piensa en ampliar bajo la Política de Vecindad con el formato de un *Estatuto Avanzado*.

La idea novedosa de la Política de Vecindad, reforzar la “integración profunda” mediante la europeización de los países vecinos mediterráneos a través de la convergencia de la legislación en materia de Mercado Único, ya estaba implícita en la Conferencia de Barcelona. Un buen desarrollo de los Acuerdos de Asociación en materia de servicios y de agricultura podría llevar a Marruecos tan cerca, o más, que un desarrollo limitado del concepto de mercado único. Por tanto, debe reconocerse el valor de una iniciativa que ha dispuesto los instrumentos para canalizar unas relaciones complicadas en años difíciles. La situación de Marruecos puede no ser mucho mejor que en 1995, pero sin el *Proceso de Barcelona* podría ser mucho peor, especialmente en lo que se refiere al estado de sus relaciones con la UE.

Por definición las relaciones entre vecinos son siempre sensibles. Por un lado, la cercanía geográfica suele otorgar a los vecinos el *status* de ‘socio natural’⁴⁶¹. Al mismo tiempo, desde una perspectiva geoestratégica, los sobresaltos históricos que entraña poseer fronteras comunes suelen convertir a los países vecinos en rivales que se disputan la hegemonía regional. El que las relaciones se decanten hacia la asociación o el conflicto dependerá en gran medida del marco en que dichas relaciones se produzcan. Veamos ahora el contenido económico de las sucesivas iniciativas comunitarias para Marruecos ya examinadas en epígrafes anteriores.

*El Acuerdo de Asociación*⁴⁶²

Las relaciones entre la UE y Marruecos se insertan en la lógica del *Proceso de Barcelona*, que contempla Acuerdos de Asociación bilaterales entre la UE y los vecinos mediterráneos cuyo principal componente es un área de libre cambio. Desde el punto de vista económico sus principios generales son: la reciprocidad (tanto la UE como el país socio abren sus mercados); la asimetría (la UE mantiene sus mercados más abiertos que los socios

⁴⁶¹ Krugman, P. (1993): “Regionalism versus multilateralism: analytical notes”, en De Melo, J. y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*. CEPR/Cambridge Univ. Press.

⁴⁶² Véase el epígrafe “El Acuerdo euromediterráneo de Asociación (1996)”, en el Capítulo IV.

mediterráneos); y el gradualismo (no todo se negocia desde el principio, sino que se espera ir completando los acuerdos paulatinamente).

Sus principales problemas son, primero, su carácter limitado, al no incluir la agricultura ni desarrollar en profundidad la liberalización de los servicios. En segundo lugar, la estructura de ‘centro y radios’ generada por un área de libre cambio bilateral UE-Marruecos que no se ve acompañada por un proceso comparable entre los propios socios mediterráneos, inhibiendo el comercio entre ellos y dañando su competitividad y su atractivo como destino de inversión⁴⁶³. Tercero, la falta de inversión extranjera directa, en gran medida responsabilidad del débil entorno institucional. Cuarto, unos fondos MEDA/IEVA claramente insuficientes para promover eficazmente la mejora del aparato productivo marroquí y nivelar su competitividad con la economía europea, siquiera en los sectores industriales tradicionales o agrícolas.

Como ya se ha dicho, el acuerdo de asociación UE-Marruecos entró en vigor el 1 de marzo de 2000 y pretende alcanzar una zona de libre cambio para el año 2012. Sus implicaciones arancelarias son sencillas: las dos partes se comprometen a suprimir los derechos de aduana existentes, salvo excepciones, y a no introducir nuevos aranceles o instrumentos equivalentes. El acuerdo prevé reducciones arancelarias sobre la mayor parte de productos, según unos calendarios diferentes en función de la categoría a que pertenezcan, con la única excepción de algunos productos agrícolas y los productos incluidos en el anexo 6 del acuerdo (básicamente bienes usados, como automóviles). El acuerdo prevé medidas de salvaguardia en caso de “perturbación seria” para la producción de cualquiera de las dos partes.

Para las importaciones de productos industriales, los aranceles marroquíes son suprimidos desde la entrada en vigor del acuerdo, con la excepción de los incluidos en los anexos 3, 4 y 6, para los cuales la supresión de aranceles es gradual. La exención inmediata y total de derechos de aduana afectó sólo a los bienes de equipo, lo que ha tenido un impacto

⁴⁶³ El modelo *centro-radios* estipula que una empresa que quiera invertir para abastecer el mercado euro-mediterráneo lo hará en la UE, pues desde allí puede servir tanto el mercado comunitario como cada uno de los mercados de los países socios mediterráneos. En cambio, si se establece en Marruecos sólo podrá servir al mercado comunitario y marroquí, pues no hay liberalización comercial entre los socios mediterráneos, al menos no en el grado que se da con la UE. Sobre la interacción de la integración UE-Países socios mediterráneos y la integración sub-regional de estos últimos, véase Escribano, Gonzalo (2002): "Euro-Mediterranean versus Arab Integration: Are They Compatible?", in B. Laabas, *Arab Development Challenges of the New Millennium*. Aldershot-Ashgate.

muy reducido, ya que tenían aranceles muy bajos, del 2,5%, e incluso podían ser importados con las exenciones previstas por el Código de Inversiones. Los productos del anexo 3 (materias primas, piezas de recambio y todos los bienes no producidos localmente) se beneficiaron de una reducción arancelaria del 25% anual durante los tres primeros años tras la entrada en vigor del acuerdo y quedaron completamente liberalizados al final del 2003. El impacto tampoco ha sido demasiado elevado, ya que los regímenes en aduana ofrecen de hecho unas condiciones de exención arancelaria casi total para los productos intermedios utilizados en la producción a la exportación.

El grupo de productos para los cuales el desmantelamiento arancelario acordado es más escalonado resulta ser también el más relevante por la magnitud de los flujos y su potencial. Se trata de los productos del anexo 4, que recoge los productos fabricados en Marruecos, como la marroquinería, los artículos de mimbre, el género de punto, los productos farmacéuticos y cosméticos, los vestidos y los automóviles. Para estos productos la eliminación de los aranceles se alcanza al cabo de 12 años, con un retraso de gracia de tres años (la liberalización se inició en 2003), a partir de los cuales la reducción arancelaria ha sido del 10% por año. Los productos agrícolas de la UE están sometidos al protocolo 3 del acuerdo de asociación y posteriormente se revisaron por el primer acuerdo agrícola de la UE con Marruecos, como se expone más adelante.

El impacto, como ya se ha dicho, no está siendo demasiado elevado, pero parece apreciarse un incremento de las importaciones en aquellos productos ya liberalizados. Será en los próximos años, al completarse el calendario, cuando pueda juzgarse el efecto sobre el aparato productivo, pero en principio no parece estar siendo demasiado dañino, aunque como ya se apuntó tampoco ha resultado una panacea. El impacto fiscal está siendo también menor que el temido, pues el pequeño coste en que se ha incurrido por las rebajas arancelarias aplicadas hasta la fecha viene siendo compensado parcialmente por el aumento de la recaudación por IVA al aumentar las importaciones.

Más allá de su contenido comercial, el Acuerdo de Asociación con Marruecos, al igual que todos los Acuerdos de Asociación de última generación firmados por la UE, incluye una cláusula que condiciona su aplicación al respeto a la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, hasta la actualidad esa cláusula ha tenido un carácter meramente retórico. No se tiene noticia de que ninguno de estos Acuerdos haya sido suspendido, o amenazado de suspensión, por motivos de tal naturaleza, ni siquiera el concluido con Israel tras incursiones

especialmente graves en territorio palestino, incluso a petición del Parlamento Europeo. En definitiva, la experiencia del Acuerdo de Asociación surgido del *Proceso de Barcelona* parece mostrar que sus instrumentos económicos sólo son capaces de catalizar reformas económicas sobre las que tienen una influencia directa (política comercial) o acompañar aquellas de carácter endógeno. Por supuesto, como era de esperar, y en contra de las expectativas europeas, los instrumentos económicos se ha mostrado por sí solos ineficaces para alcanzar objetivos políticos, como la democratización o el respeto a los derechos humanos. Los progresos realizados por Marruecos en ambas áreas no parecen poder vincularse mecánica ni directamente al Acuerdo de Asociación.

Los Acuerdos Agrícolas de 2003 y 2009

En apartados anteriores se ha insistido sobre la relevancia de la agricultura en el desarrollo de Marruecos. Ahora es el momento de que nos detengamos con mayor detalle en el marco normativo de los intercambios agrícolas, que fue modificado sustancialmente por el Acuerdo de 2003. Este acuerdo, cuya negociación debía iniciarse en el año 2000, sólo empezó a debatirse a principios de 2002, y su complejidad y las dificultades para superar las diferencias entre las partes pueden apreciarse en los casi dos años que fueron necesarios para cerrarlo, lo que se consiguió a finales de septiembre de 2003 tras seis rondas negociadoras.

El Acuerdo con una duración de cuatro años, tras los cuales debía ser renegociado, se guía por el principio de reciprocidad asimétrica: el 96% de las exportaciones agrícolas marroquíes hacia la UE se beneficiarían de trato preferencial, mientras que el porcentaje de exportaciones de la UE que disfrutarían el mismo trato sería del 62%.

Desde la perspectiva de la política comercial marroquí tal reciprocidad supuso cierta apertura ‘controlada’, con la concesión de aranceles preferenciales a productos europeos como los cereales, las carnes, los lácteos y los aceites vegetales. Para los negociadores marroquíes el objetivo era ampliar los contingentes arancelarios preferenciales y, en general, las concesiones europeas en el régimen de acceso para determinados productos, sobre todo el tomate, pero también los cítricos, las flores, las conservas vegetales y los productos de la pesca. En realidad los puntos difíciles del Acuerdo Agrícola se centraron en los tomates, del lado europeo, y los cereales, por parte marroquí, una situación que se replicó en la hora de su renegociación.

La modificación más sustancial interesó al régimen de importación del trigo blando desde la UE, sin duda el producto más sensible para Marruecos⁴⁶⁴. Precisamente para salvaguardar a los productores marroquíes sin imponer costes excesivos a los consumidores el Acuerdo contempló la indexación de los contingentes preferenciales otorgados al trigo blando importado desde la UE a su producción en Marruecos. En las buenas campañas los contingentes se ven reducidos para no dañar la producción nacional, mientras que en años de sequía las importaciones pueden aumentar para prevenir precios excesivos que perjudiquen a los consumidores⁴⁶⁵. No obstante, dicho contingente (que supone una reducción del arancel del trigo blando del 38%) podría no aplicarse en los meses de junio, julio y agosto, si así se decide tras las oportunas consultas entre las partes.

Además, en previsión del Acuerdo finalmente alcanzado por Marruecos con Estados Unidos⁴⁶⁶, la UE se aseguró de que cualquier concesión arancelaria a un país tercero se aplicaría inmediatamente a las exportaciones agrícolas de la UE. Las concesiones de Marruecos se extienden a otros productos de la UE, sobre todo cereales, pero también lácteos, carnes, patatas, simientes, frutas, conservas vegetales, aceite de oliva, huevos, miel, alimentos para animales, hasta completar ciento cincuenta y una líneas arancelarias. Al igual que ocurre con el trigo blando, las preferencias se otorgan mediante reducciones arancelarias, normalmente entre el 30% y el 70%, instrumentadas con contingentes arancelarios que van ampliándose gradualmente durante los cuatro años de duración del acuerdo. En todos los casos se prevé la aplicación de la cláusula de salvaguardia ante ‘perturbaciones graves’ de los mercados.

Las negociaciones agrícolas para revisar los protocolos 1 y 3 del Acuerdo estuvieron paralizadas en 2008, pero a finales de 2009 se consiguió alcanzar un acuerdo que la Presidencia española de la UE no quiso asumir, aunque posteriormente, el 13 de diciembre de 2010, se acordó un acta de cierre de unas negociaciones que habían abordado concesiones recíprocas adicionales para productos agrícolas, de la pesca y los productos agro-industriales. Sus principios son el paralelismo en las negociaciones y la liberalización del comercio de

⁴⁶⁴ Akesbi (2006): “La experiencia euro-marroquí. Enseñanzas y propuestas”, en IEMed, *La agricultura y la Asociación Euromediterránea; retos y oportunidades*. IEMed, Barcelona.

⁴⁶⁵ En concreto, se fija un nivel de producción de referencia para el trigo blando de 2,1 millones de toneladas, al cual correspondería un contingente de 1,06 toneladas importadas. Pero si la producción nacional aumenta por encima de ese nivel de referencia, el contingente se reduce según la fórmula: $C = 2.59 - 0.73 \cdot P$, siendo C el contingente y P la producción nacional. El contingente no podrá caer en ningún caso por debajo de las 400.000 toneladas.

⁴⁶⁶ Véase el epígrafe “El Acuerdo de libre cambio con Estados Unidos”, en el Capítulo II:

todos los productos excepto algunos sensibles. No obstante se asumen consideraciones como la asimetría de los compromisos, la sensibilidad de determinados sectores y la progresividad de la aplicación. Resulta interesante resaltar que estos principios y consideraciones están parcialmente en línea con la propuesta de algunos autores, recogida por la red FEMISE y presentada a la Comisión Europea. El elemento ausente, no obstante, es la necesidad de una apertura más generosa por parte europea y de acompañar la liberalización por parte marroquí con el apoyo europeo a un programa de desarrollo rural en Marruecos⁴⁶⁷.

Por el contrario, la naturaleza de las negociaciones ha sido meramente mercantil, por no decir mercantilista. La oferta comunitaria establece seis productos sensibles (calabacines, ajos, fresas, pepinos, clementinas y tomates) con mejora de condiciones de acceso (magnitud de contingentes), pero con el mantenimiento de los precios de entrada. Las demandas comunitarias se centraron en la reducción del período de desarme arancelario. Del lado marroquí la oferta consistía en períodos de liberalización de cinco o diez años desde la entrada en vigor del acuerdo y una lista de productos excluidos de la liberalización, algunos de ellos con concesiones arancelarias. Las demandas de Marruecos aspiraban a alcanzar un *Estatuto Avanzado* en agricultura basado en el Plan “Marruecos verde” que implicase su inclusión en la Organización común de Mercado de Frutas y Hortalizas.

Como puede observarse las posiciones estaban muy alejadas, pues la UE pretendía, y finalmente logró, prolongar el acuerdo de 2003 con pequeñas concesiones adicionales, mientras que Marruecos quería dar un salto cualitativo acorde con un *Estatuto Avanzado*. Por parte comunitaria el Acuerdo alcanzado consiste básicamente en la ampliación de los contingentes arancelarios para los seis productos sensibles ya mencionados. A cambio, Marruecos liberaliza su mercado agrícola de manera recíproca, selectiva y asimétrica. El grueso del impacto, al menos en la opinión pública española, se centra en el tomate. Actualmente, la UE aplica un contingente de doscientas treinta y tres mil toneladas de tomate marroquí a un arancel preferencial. Superada esa cantidad, el arancel se vuelve prohibitivo, pero los productores europeos se quejan de que los exportadores marroquíes no siempre respetan esos contingentes y, rebasándolos, no se aplican los aranceles prohibitivos previstos. Según el nuevo acuerdo, el contingente se ampliará a doscientas cincuenta y cuatro mil toneladas el primer año tras la entrada en vigor, y a doscientas ochenta y cinco mil a partir del

⁴⁶⁷ Lorca, A., Escribano G., R. De Arce y R. Mahía (2006): “Hacia un Pacto Agrícola Euro-mediterráneo”, en IEMed, *La agricultura y la Asociación Euromediterránea; retos y oportunidades*. IEMed, Barcelona.

cuarto, es decir, un aumento del 22% en cuatro años, lo que no parece demasiado espectacular, en particular cuando se compara con las demandas marroquíes.

Marruecos pedía, además de la ampliación de los contingentes arancelarios, la rebaja de los precios de entrada y la remodelación de los calendarios, es decir, la minoración del completo arsenal proteccionista diseñado para restringir el acceso al mercado comunitario a las exportaciones agrícolas de Marruecos y otros socios mediterráneos. De todas las medidas posibles la ampliación de los contingentes arancelarios es, claramente, la menos liberalizadora.

*La Política de Vecindad*⁴⁶⁸

La Política de Vecindad (PEV) fue ideada en un principio por una UE ya ampliada a 25 (en mayo de 2004) para atender sus relaciones con los países de la Europa del Este no incorporados, siendo luego extendida a los ribereños del Mediterráneo. La nueva estrategia comprendía en principio una *condicionalidad* más estricta, al ofrecer un premio a los países cuyos gobiernos avanzasen en la democratización y el respeto de las libertades civiles y los derechos humanos. El problema, al igual que ocurre con el *Proceso de Barcelona*, es la forma en que se instrumente la *condicionalidad*. El ‘premio’ ofrecido es la plena participación en el Mercado Único, disfrutando los países a quienes se otorgue tal derecho todos los beneficios que pueden obtenerse de la UE sin ser miembros de la misma.

Este modelo de relación con la frontera Sur supone en la práctica la ‘europeización sin Europa’⁴⁶⁹, es decir, la adopción del acervo comunitario sin llegar a la membresía ni, por tanto, al derecho a fondos estructurales ni corrientes⁴⁷⁰. Pero el impulso que supondría adoptar los estándares y normas europeos en materia económica y, también, política y social, se traduciría, según el argumento europeo, en la modernización de economía e instituciones de los países vecinos, Marruecos en nuestro caso; la reforma estructural definitiva.

⁴⁶⁸ Véase, en el Capítulo III, el epígrafe “Los países del sur del Mediterráneo en la PEV: ¿acierto o desacierto?”.

⁴⁶⁹ Escribano, Gonzalo (2006): “Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy”, Working Paper del Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, nº 2006/19.

⁴⁷⁰ Entendemos aquí ‘europeización’ como la adaptación de las instituciones domésticas a los imperativos de la integración europea, tal y como lo define el trabajo pionero de Ladrech (1994) para el caso francés (Ladrech, R. (1994): ‘Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France’, *Journal of Common Market Studies*, 32:1, 69-88).

En su dimensión económica, la PEV incorpora la promesa de participación en el Mercado Único europeo, junto con una cooperación financiera reforzada. Un mercado único completo implicaría las cuatro libertades (bienes, servicios, capital y trabajo), así como una estructura institucional compleja similar a la del Espacio Económico Europeo (EEE). En todo caso, parece útil analizar la PEV como una estrategia de la UE consistente en la europeización de las ‘reglas del juego’ económicas de los países vecinos del Mediterráneo. En principio, la participación en el Mercado Único podría ser el tipo de *ruptura* necesaria para completar las reformas económicas. La cooperación financiera reforzada es simplemente una cuestión cuantitativa, que cambia MEDA por IEVA y aumenta su dotación.

El aumento de la cooperación financiera, una demanda sostenida de los gobiernos de los socios mediterráneos, fue reconocido por la PEV sometido a *condicionalidad*. La estrategia consiste en la simplificación del marco de la cooperación, siguiendo el precedente del instrumento FEMIP (*Facilité Euro-méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat*), introducido tras la Cumbre de Barcelona de 2002. La propuesta financiera más innovadora fue el Nuevo Instrumento de Vecindad⁴⁷¹, que propone una cooperación diferenciada y gradual para, entre otros objetivos, facilitar la futura integración de los socios mediterráneos en el Mercado Único.

La creación de un mercado único euro-mediterráneo, una estrategia propuesta ya en el Plan de Acción de Valencia y objetivo último de la PEV, supondría un paso cualitativo mucho más significativo que el mero aumento de la cooperación financiera o unas concesiones adicionales en el próximo acuerdo de agricultura. De hecho el desafío puede ser demasiado ambicioso para la mayoría de los socios mediterráneos, quizás con la única excepción de Israel y, de forma más limitada, Marruecos. El problema central estriba en su participación gradual en el Mercado Único. El acceso ilimitado a los mercados de la UE a través de la participación en el Mercado Único es un paso hacia la “integración profunda”, a imagen del modelo más sofisticado de integración logrado por la UE: el Eespacio Económico Europeo (EEE).

⁴⁷¹ Communication from the Commission, *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1 July 2003, COM(2003) 393 final

La penúltima iniciativa comunitaria para el Mediterráneo es la ubicua UpM, que ha polarizado el debate euro-mediterráneo (y europeo) en los últimos tiempos, sin que haya concluido con grandes novedades en el campo económico. Al menos no el tipo de novedades que se hubiesen podido aplicar en el marco de la asociación o la vecindad. La propuesta inicial de una *Unión Mediterránea* del presidente francés, Nicolás Sarkozy, fue enunciada por primera vez en Toulon el 7 de febrero de 2007 en plena campaña presidencial francesa, irrumpiendo con fuerza en el escenario euro-mediterráneo. Su diseño originario era algo estrambótico: no era una unión aduanera, ni un mercado único, ni todo lo contrario. Su conformación, únicamente los países ribereños, era además incompatible con la dimensión mediterránea de la UE. Tras la reunión de Roma de finales de 2007 entre Francia, Italia y España y las cumbres franco-alemanas de principios de 2008, el Consejo Europeo de marzo de 2008 dio el mandato a la Comisión de diseñar el entramado de lo que ésta finalmente denominó “*Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*”.

La Comisión emitió una Comunicación sobre la UpM en mayo de 2008 en la que, tras exponer los límites del *Proceso de Barcelona*, reconoce llegado el momento de impulsarlo. La propuesta de la Comisión aglutina varias de las ideas expuestas en los meses precedentes, como elevar el nivel de las relaciones y aumentar el grado de apropiación en los países del sur, además de los proyectos. Para mejorar la apropiación se crea la figura de la copresidencia de un país del Sur, cuya designación debe ser consensuada por los socios mediterráneos. La UpM contará con un secretariado permanente en Barcelona, y con un comité conjunto permanente con sede en Bruselas. Además, otros actores son incluidos como observadores, como el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga Árabe.

Tras un gran despliegue diplomático, bastante eurocéntrico y burocrático, sobre cuestiones básicamente relacionadas con los procedimientos y las sedes, la UpM, como finalmente se ha denominado, se estableció formalmente el 13 de julio de 2008 en la cumbre de París. A ella acudieron casi todos los Jefes de Estado y de Gobierno invitados, además de representantes de diversos organismos internacionales. Una de las pocas ausencias fue la de

⁴⁷² A propósito de la *Unión para el Mediterráneo*, véanse, en el Capítulo III, los epígrafes “La *Unión Mediterránea*: una propuesta oportunista que sirve de impulso”, “Una propuesta reformulada” y “La *Unión para el Mediterráneo*: ¿un avance?”. Para un análisis económico de la UpM: Escribano, G. y A., Lorca, “The Mediterranean Union: A Union in search of a Project”. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano nº 13/2008.

Mohamed VI. La cumbre adoptó una declaración estableciendo la estructura institucional ya mencionada y proponiendo una serie de proyectos concretos prioritarios: descontaminación del Mediterráneo, autopistas del mar, protección civil, energías renovables, un área de educación superior y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Algunas cuestiones, como la sede del secretariado, finalmente otorgado a Barcelona, quedaron pendientes para la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de noviembre de 2008 en Marsella. Pese a las críticas recibidas, el resultado final bien podría ser un reforzamiento del *Proceso de Barcelona* con dichos proyectos. Como ha resumido Schumacher: “Barcelona ha muerto, larga vida a Barcelona”⁴⁷³.

Más allá de los ejercicios diplomáticos, el valor añadido de la iniciativa sigue siendo incierto. La UpM ha sido bautizada como una “Unión de proyectos”, aunque algunos de sus desarrollos puedan apuntar más a una “Unión de agencias” o incluso, en algunos aspectos, una “Unión de empresas”. En términos más generales se trata del principio de definición de una política en que la secuencia y efectividad de los instrumentos, así como su asignación a objetivos intermedios, permanece infraespecificada. Pero esto puede ser normal en los inicios de formulación de una política, especialmente si pasa a la etapa de debate público algo prematuramente. Lo más relevante es que los fines generales expuestos por la UpM coinciden, incluso en el lenguaje, con la Declaración de Barcelona, cuya relectura sigue siendo obligada como definición de objetivos. Si el fin es alcanzar una zona de paz, estabilidad y prosperidad compartidas, desarrollar los recursos humanos, facilitar la comprensión entre culturas y el intercambio entre sociedades civiles... éstos son precisamente los encabezamientos de los distintos apartados de la Declaración de Barcelona.

En el ámbito de la teoría de la integración económica es difícil “descubrir el Mediterráneo”. La integración económica tiene una lógica interna que desemboca en procesos graduales: acuerdos preferenciales, áreas de libre cambio, uniones aduaneras, mercados únicos y uniones económicas. La propia Declaración de Barcelona ya se consideraba explícitamente a sí misma como la base “de un proceso abierto y llamado a desarrollarse”. En lo económico el primer objetivo de la Asociación Euromediterránea era alcanzar un área de libre cambio, cuya realización se está dando gradualmente. Y el objetivo último de la PEV es

⁴⁷³ Schumacher, T. (2008): “German Perspectives”, en “Putting the Mediterranean Union in Perspective”, Euromesco Paper nº 68, Junio. Véase también, para una perspectiva de los Estados Miembros ribereños del Mediterráneo, Aliboni, R. (2008): “Southern European Perspectives”, en “Putting the Mediterranean Union in Perspective”, Euromesco Paper nº 68, June.

alcanzar la plena participación en el Mercado Único europeo, con un estatuto potencialmente similar al de los países no comunitarios del EEE (Islandia, Liechtenstein, Noruega), o de Suiza, como se expondrá más adelante.

Los agentes económicos reconocen estas figuras, que hacen previsibles, creíbles y mensurables los procesos de integración en su grado de aplicación y en las ambiciones que transmiten. Esas características hacen que los actores las incorporen a sus expectativas y reducen los costes de transacción de su aplicación. Una Unión de proyectos, o de agencias, es un concepto difícil de visualizar desde la perspectiva política y empresarial, pero también de instrumentar teóricamente, por lo que corre el riesgo de ser percibida como una Unión virtual. De hecho, la propia sugerencia de un modelo eventualmente semejante al EEE ha carecido de la suficiente credibilidad como para resultar atractivo para los socios del sur, salvo en aquellos países con voluntad de avanzar en la integración con la UE, como es precisamente el caso de Marruecos. Por ello, la lógica de la integración aconsejaría seguir las secuencias conocidas, y proponer, primero, completar el área de libre cambio euromediterránea con la inclusión de la agricultura y los servicios, para pasar luego a reflexionar sobre el tránsito a un acceso gradual al Mercado Único, en la línea de la PEV y el *Estatuto Avanzado*.

La UpM podría plantearse como el fin último de ese proceso, utilizando la idea, sugerente, de proyectos estructurantes que mejoren las condiciones iniciales de los países de la ribera sur y faciliten la remoción de sus estrangulamientos productivos. Una Unión de ese tipo podría sintetizar la sensación de urgencia francesa (habría proyectos y Unión) y las demandas de consistencia en las políticas mediterráneas por parte de la Comisión y los Estados Miembros, que implican preservar el *acervo de Barcelona* y la PEV, pero también su reforma y refundición. Falta considerar las preferencias de los socios mediterráneos, que por otra parte son bien conocidas: acceso a los mercados agrícolas y energéticos europeos, más ayuda al desarrollo y acceso a la financiación, mayores facilidades en la tramitación de visados o un enfoque más flexible en materia migratoria, entre otros.

Por tanto, una vez sentada la conveniencia de complementar la asociación con proyectos estructurantes, la siguiente cuestión consiste en identificar cuales deberían ser prioritarios para el desarrollo de los ribereños del Mediterráneo Sur, y no los más convenientes para los distintos Estados Miembros de la UE. Por otra parte, la identificación de proyectos debe tener en cuenta su viabilidad, pero no renunciar a abordar proyectos en sectores sensibles. Hay cierto consenso entre los economistas acerca de los cuellos de botella más acuciantes para las

economías de los socios mediterráneos. Los proyectos prioritarios se encontrarían en los campos del desarrollo rural, las infraestructuras (energéticas, de transporte, de salud, hídricas, polos de desarrollo), sociedad civil, educación, medio ambiente, y pequeñas y medianas empresas (PYMES), entre otros. Sólo algunos de ellos son abordados por la UpM, pero dado que ésta no impide la futura inclusión de nuevos proyectos queda margen para subsanar los errores en la identificación llevada a cabo hasta ahora.

En cambio, buena parte de los proyectos aprobados son de escaso interés para los socios mediterráneos y su capacidad de catalizar su desarrollo socio-económico es reducido, caso de las autopistas marítimas, el plan termo-solar, la protección civil o una universidad euromediterránea. Por ello, no parece que la UpM incorpore el tipo de incentivos, instituciones ni procesos conducentes a fomentar y acompañar las reformas económicas en la ribera sur del Mediterráneo. Al menos, no en mayor medida de lo que ya venía haciendo el *Proceso de Barcelona* o la PEV. De hecho, el énfasis en la ‘apropiación’ por parte de los gobiernos (que no las sociedades) de la ribera sur, y la figura de la co-presidencia, parecen más un freno a las reformas que un estímulo a las mismas⁴⁷⁴. En este contexto la postura de Marruecos, apostando por un *Estatuto Avanzado* como la siguiente fase de su proceso de integración con la UE, es razonable, aún a riesgo de que sus expectativas se vean defraudadas, especialmente por las dificultades económicas que experimenta, y seguirá padeciendo durante un período prolongado, la UE y las reticencias que ello implica para proporcionar los incentivos necesarios a las reformas marroquíes.

El Estatuto Avanzado y el modelo del Espacio Económico Europeo

El último escalón de las relaciones bilaterales lo constituye el denominado *Estatuto Avanzado*, un mecanismo para plasmar las preferencias marroquíes por una asociación privilegiada con la UE que, sin llegar a la adhesión, entrañe una integración más profunda que la mera asociación. El lanzamiento de las negociaciones para un *Estatuto Avanzado* de Marruecos se produjo en el Consejo de Asociación UE-Marruecos de Luxemburgo del 13 de octubre de 2008. El punto 12 de la declaración de la UE sobre los resultados de dicho Consejo apunta lo siguiente:

⁴⁷⁴ Emerson, M. y N. Tocci (2007), ‘A Little Clarification, Please, on the Union of the Mediterranean’, *CEPS Commentary*, 8/VI/2007.

“La UE da la bienvenida a las nuevas y amplias reformas comprometidas por Marruecos, especialmente en el campo de la educación, de la puesta en práctica de una red social para los más pobres, de la agricultura y sobre todo de la justicia. La UE anima a Marruecos a ponerlas en funcionamiento lo antes posible y está dispuesta a estudiar los medios para apoyarlas. Las reformas emprendidas desde hace varios años comienzan a dar sus frutos, especialmente con el descenso del desempleo y el aumento del crecimiento. Esto demuestra la pertinencia de las decisiones adoptadas. La aceleración del movimiento de reforma permitirá reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales del país. Más concretamente, la reforma de la justicia debería mejorar de forma duradera el Estado de derecho, asegurar una protección eficaz de los ciudadanos y mejorar los indicadores sociales del país. La UE se felicita de poder acompañar las reformas en curso a través de sus programas de asistencia técnica y financiera (...). La UE está comprometida con el desarrollo y el reforzamiento de las instituciones públicas, garantes de la aplicación uniforme de la ley y el buen gobierno”.

En puridad, el *Estatuto Avanzado* es la culminación lógica del proceso emprendido por la PEV, aunque queda por ver hasta dónde está dispuesta a llegar la UE en sus concesiones y Marruecos en su proceso de convergencia hacia el acervo comunitario en materia de mercado único. El comunicado del Consejo de Asociación es deliberadamente vago y, más allá de los reconocimientos (algo complacientes, como siempre) y buenas intenciones, no refleja concretos compromisos. De hecho, la parte marroquí parece bastante decepcionada del bajo grado de implicación de la UE. Por consiguiente, el problema actual parece radicar no tanto en hasta qué grado de integración quiere llegar Marruecos, como plantean algunos autores⁴⁷⁵, sino más bien en hasta dónde está dispuesta la UE a abrir sus mercados a Marruecos.

De hecho, de entre las opciones manejadas por Lannon y compañía (conclusión de acuerdos sectoriales, reforzamiento de relaciones políticas y sociales o un acuerdo de asociación reforzado)⁴⁷⁶, parece que la UE se decanta por la conclusión de un nuevo acuerdo de asociación, que integraría también los otros elementos como complemento. Las expectativas marroquíes se basan más en conseguir un modelo de integración profunda similar al del EEE en el Mercado Único, que se gobierna por las reglas del acervo comunitario, abarcando las cuatro libertades (el libre movimiento de bienes, capital, servicios

⁴⁷⁵ Lannon, E., J. Braga de Macedo y A. de Vasconcelos (2007): “Maroc-UE: Vers un Statut Avancé dans le Cadre du PEM et de la PEV”, Papers IEMed nº 2, noviembre.

⁴⁷⁶ *Ib.*,

y personas), y las reglas sobre competencia. Como resultado, más de 80% del acervo comunitario ha sido adoptado en la legislación interior de los países no comunitarios de la EEE.

Además de la legislación del mercado interior el EEE incluye las denominadas “*flanking and horizontal policies*” para suavizar el funcionamiento del Mercado Único. Estas políticas adicionales abarcan asuntos económicos importantes, como la I+D, medio ambiente, protección del consumidor, turismo, PYMES, información y servicios audio-visuales. Los Estados no comunitarios del EEE participan en los programas de la UE en estos campos y tienen ‘voz’ en ellos (*policy shaping*) a través de la participación en el denominado mecanismo de ‘comitología’ que gobierna el EEE. Sus reglas comunes se ponen al día continuamente agregando la nueva legislación comunitaria.

No obstante, debe destacarse el estado incompleto del Mercado Único en algunos mercados importantes para Marruecos, como la pesca, la agricultura o la inmigración. El EEE contiene algunas provisiones en varios aspectos del comercio agrícola y productos pesqueros, pero no cubre la Política Agrícola Común ni la Política Pesquera Común de la UE. Asimismo, las dificultades habidas en el EEE para alcanzar un Mercado Único en materia de servicios y en los capítulos referente a la movilidad de los trabajadores ilustran las complejidades de lograr un mercado único completo en el que Marruecos pueda participar plenamente.

El EEE se rige por un complejo entramado institucional concebido en dos pilares (EFTA y UE), con ciertos cuerpos colectivos para el ‘*decision-shaping*’, la toma de decisiones y la solución de diferencias: el Consejo del EEE; el Comité Conjunto, asistido por cinco subcomités (que a su vez cuentan con varios grupos de trabajo) sobre libre movimiento de bienes, libre circulación de capitales y servicios, libre movimiento de personas, ‘*horizontal and flanking policies*’, y asuntos legales e institucionales; el Comité Conjunto Parlamentario; y el Comité Consultivo del EEE. Este diseño es tan complejo que su extensión a Marruecos puede ser más bien limitada, al menos en el corto plazo. La dificultad general más obvia estriba en las diferencias entre Marruecos y la UE en materia de desarrollo económico y capacidad institucional. Las condiciones económicas para una aplicación viable de las cuatro libertades fundamentales y de la política de competencia que caracterizan al Mercado Único apenas se dan en Marruecos en la actualidad.

Además de las divergencias económicas también tenemos que considerar otro tipo de dificultades. La primera es la carga que supone adoptar el siempre creciente acervo

comunitario, que puede exceder las capacidades institucionales marroquíes, actuales y futuras. Como se apunta en un apartado precedente, Marruecos sigue retrasado en algunos campos de desarrollo institucional. Para afrontar los desafíos de adoptar y aplicar el acervo relacionado con el Mercado Único, la reforma de la administración se torna una prioridad. El ‘twining’ y la cooperación técnica pueden promover la convergencia por socialización, pero una reforma endógena comprensiva parece inevitable. Es más, el Mercado Único es un ‘blanco en movimiento’, y guardar el paso podría ser tan difícil como la propia convergencia inicial.

Segundo, el grado de institucionalización del EEE también requeriría una cantidad sustancial de recursos humanos y financieros para mantener la densa red de expertos y funcionarios involucrada en un eventual proceso de ‘policy-shaping’, toma de decisiones y solución de diferencias que Marruecos precisaría. El EEE se gobierna por un sistema de ‘comitología’ intensivo en capital humano que podría absorber la mayoría de los recursos humanos del país, dejando sus instituciones domésticas desprovistas de los escasos funcionarios experimentados de que disponen. Esto es especialmente cierto cuando se compara con el bajo grado de institucionalización del *Proceso de Barcelona* y de su sucesor, la UpM. Es difícil de prever cómo llevar a cabo la transición de los sencillos Comités de Asociación y sub-comités actuales a un complejo entramado institucional como el del EEE.

En tercer lugar, la geometría variable que implica un *Estatuto Avanzado* (o en el caso de Israel una relación privilegiada), traerá consigo la fragmentación de la *Asociación Euromediterránea* y debilitará las de por sí frágiles iniciativas de integración sub-regionales. La reacción de la Comisión de la UE parece reconocer que la integración virtual sub-regional de los socios mediterráneos no puede producirse a expensas de la ‘integración profunda’ bilateral de la UE con cada uno de ellos. El ‘enfoque diferenciado’ de la PEV supone una erosión de los ya de por sí débiles incentivos que ofrece el *Proceso de Barcelona* a la integración sub-regional..

Finalmente, hay sectores, como la agricultura y los servicios, para los que no está claro que tenga efectos netos positivos para Marruecos su plena inclusión en el Mercado Único. Respecto a la agricultura, algunos estudios han mostrado que la liberalización agrícola recíproca y simétrica UE-socios mediterráneos en el marco de una eventual apertura multilateral puede suponer más costes que beneficios para el país⁴⁷⁷. Es más, la agricultura,

⁴⁷⁷ Lorca, A., Escribano G., R. De Arce y R. Mahía (2006): “Hacia un Pacto Agrícola Euro-mediterráneo”, en IEMed, *La agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades*. IEMed, Barcelona.

como ya hemos advertido, no está incluida en el EEE y el comercio agrícola se canaliza a través de acuerdos específicos. Así pues, la participación en el Mercado Único no incluirá automáticamente el libre acceso a los mercados agrícolas de la UE, un objetivo -y un problema- fundamental para Marruecos.

Incluso el tratamiento EEE para las exportaciones agrícolas de los socios mediterráneos parece difícil de lograr, pues el comercio agrícola de los países no comunitarios del EEE es bastante limitado y está sometido a políticas agrícolas y estructuras de costes similares a las que prevalecen en la UE. Por el contrario, el sector agrícola representa para Marruecos una parte importante del PIB, las exportaciones y, más importante, el empleo. Además, sus estructuras de costes son diferentes, siendo competitivo en la agricultura mediterránea, pero incapaz de competir en productos continentales (cereales, lácteos y carnes). No queda claro, pues, cómo la participación en un *Estatuto Avanzado* modelado a partir del EEE podría ayudar a eliminar el cuello de botella agrícola que afronta Marruecos al intentar acceder a los mercados de la UE.

La liberalización de los servicios es otro asunto complejo. Varios servicios públicos todavía se proporcionan por el sector estatal, por lo que un proceso comprensivo de liberalización-desregulación sólo tiene sentido si esos sectores son privatizados. Pero las compañías, extranjeras y nacionales, candidatas a acudir a los procesos de privatización, perciben su atractivo estrechamente relacionado con su posición de poder de mercado. Es más, la privatización de compañías públicas en ausencia de un marco institucional transparente puede acabar con las elites controlando las compañías privatizadas. Además, la liberalización de algunos servicios, como la energía, los seguros y la banca, implican decisiones críticas acerca de la creación de mercados euromediterráneos para esos servicios. Por ejemplo, la liberalización de servicios financieros aumentará la presión para la liberalización de la cuenta de capital, una receta revisada para los países en desarrollo en el actual contexto de crisis financiera internacional.

En definitiva, la vía del *Estatuto Avanzado* parece más prometedora para Marruecos que las anteriores, pero su capacidad para promover y anclar las reformas económicas en Marruecos dependerá del grado de compromiso por parte europea para proveer incentivos económicos significativos.

El papel de la UE en las reformas económicas de Marruecos

¿A qué mecanismos puede recurrir la UE para promover las reformas en Marruecos, asegurándose de que éstas surten los efectos deseados sobre la calidad de vida de los más desfavorecidos y no se limitan a reforzar el poder de las elites marroquíes como básicamente ha ocurrido hasta la fecha? En la rúbrica postrera de este Capítulo consideraremos en particular el potencial del entramado institucional euromediterráneo para promover las reformas en Marruecos, con especial referencia al impacto de la actual crisis económica internacional en la voluntad política de la UE para plantear incentivos económicos sustantivos.

Ya hemos advertido cómo el éxito relativo en materia de estabilización macroeconómica no ha conducido a una mejora del nivel de desarrollo humano del país, cómo las reformas estructurales, microeconómicas e institucionales, aunque se encuentren más avanzadas que en otros socios mediterráneos, no han avanzado al ritmo de la estabilización, lo que plantea un problema de consistencia de la política económica, especialmente en presencia de una crisis financiera internacional profunda que va a requerir una gestión atenta y puede postergar las reformas estructurales. También hemos observado que hasta la fecha los mecanismos institucionales diseñados por la UE en sus relaciones con Marruecos han tenido un éxito limitado en promover las reformas fuera del campo de la política comercial y la liberalización de algunos sectores económicos; básicamente debido a que los incentivos comprometidos por la UE han sido insuficientes, amén de la dificultad de aplicar modelos pensados para países desarrollados (EEE) o de desarrollo medio-alto (países de la ampliación) a un país de desarrollo medio-bajo y escasas capacidades institucionales como Marruecos.

¿Cuál ha sido la magnitud del efecto de anclaje que proporciona la UE en la evolución de la política económica de Marruecos? La evidencia empírica muestra que el mayor esfuerzo se ha centrado en la estabilización macroeconómica. Aunque la UE no ha planteado nunca criterios de convergencia *tipo Maastricht* a los socios mediterráneos, lo cierto es que la necesidad de abrir los mercados y atraer inversión extranjera directa han incentivado a Marruecos a mejorar sus equilibrios, especialmente el externo. No obstante, debe matizarse que el proceso de estabilización macroeconómico está en marcha en Marruecos a partir de programas que se remontan a principios de la década de los ochenta y que los organismos internacionales han tenido una influencia mayor que la UE.

El mejor ejemplo de anclaje formal de políticas microeconómicas, principal objeto de nuestra atención, es sin duda el que proporciona la política comercial en el marco del área de libre cambio UE-Marruecos. Gracias a ella Marruecos ha avanzado significativamente en la liberalización comercial, lo que además le ha permitido recalcar su compromiso liberalizador a los agentes económicos e introducir consistencia temporal en el proceso. En 2012 Marruecos alcanzará la plena liberalización comercial industrial con la UE y pese a las limitaciones expuestas para la liberalización del comercio agrícola el Acuerdo que ha de suceder al Acuerdo Agrícola de 2003 es más generoso, aunque probablemente no en la medida en que Marruecos hubiera deseado.

De hecho, algunas de las reformas institucionales más exitosas se han dado también en el campo del comercio exterior, como la gestión de las aduanas y los puertos. También se han dado grandes avances en la eficacia de la recaudación impositiva, pues la caída de los aranceles requería compensarse con mayores ingresos, básicamente por IVA. Los avances en las reformas relacionadas con el comercio exterior muestran que la convergencia hacia normas no sólo incentiva la adopción de las mismas, sino también la reforma del entorno productivo para que los actores puedan adaptarse y beneficiarse de las nuevas normas. Es decir, una liberalización comercial no sólo implica una reducción arancelaria, sino también preparar a los sectores afectados nivelando el campo de juego: hay que mejorar las gestiones aduaneras, los mecanismos de tributación, la logística portuaria....

Sería importante extender la lógica modernizadora empleada en el comercio exterior a otros sectores y, sobre todo, a nuevos segmentos de la población hasta ahora poco beneficiados por la liberalización comercial. Un *Estatuto Avanzado* podría incluso abarcar la movilidad de la mano de obra bajo el *modo 4 del GATS*, que consolidaría la liberalización de la prestación de servicios por parte de marroquíes desplazados a la UE. Por ahora la UE se muestra muy renuente a aceptar esta demanda marroquí, y especialmente a extenderla de los servicios profesionales a los temporeros agrícolas, que es lo que verdaderamente significaría un cambio cualitativo importante y un incentivo muy fuerte para uno de los colectivos menos favorecidos hasta la fecha por la *Asociación Euromediterránea*, el de los emigrantes procedentes básicamente del medio rural. En todo caso, aunque en mucha menor medida sin incluir a los temporeros, un mecanismo que contribuya a legalizar los flujos de la mano de obra tendría un impacto significativo. De hecho, la búsqueda de cauces legales para los flujos

laborales es uno de los vectores a promover en la emergente política europea de inmigración, hasta ahora muy defensiva⁴⁷⁸.

El anclaje de las políticas económicas se ha extendido a las cuestiones no comerciales por la PEV, que entraña la adopción gradual y selectiva por Marruecos del acervo comunitario relacionado con el Mercado Único. La condicionalidad económica implica que el grado de participación en dicho mercado dependerá de los progresos de Marruecos en su convergencia hacia la legislación económica comunitaria. Este proceso de modernización como *europeización* supone un ancla importante, que dota de previsibilidad y transparencia al proceso de reformas estructurales e institucionales en el ámbito económico⁴⁷⁹. Aplicando un modelo de economía política desarrollado por Tovias y Ugur en 2004⁴⁸⁰, Alfred Tovias concluía en 2009 que mientras que el Acuerdo de Asociación no contenía incentivos suficientes para la reforma económica, la participación en el Mercado Único supone un incentivo importante que puede ayudar a gobiernos reformistas como Marruecos a anclar sus reformas estructurales⁴⁸¹.

Tovias arguye que la efectividad de los incentivos ofertados por la UE depende de su magnitud (deben ser suficientes para compensar los costes de ajuste y de convergencia institucional) y de su distribución en el tiempo⁴⁸². Este último punto es importante, pues los gobiernos de los países en desarrollo, caso de Marruecos, descuentan fuertemente el tiempo, a diferencia de lo que ocurre en la UE. Es decir, valoran más el corto plazo que el largo, y por tanto los incentivos deben tener un efecto inmediato. El *Estatuto Avanzado* constituye una oportunidad para que la UE haga concesiones importantes y con efectos a muy corto plazo como elemento de apoyo a las reformas, en la medida en que señalaría que está dispuesta a compensar hoy a Marruecos por los costes económicos de alcanzar una integración profunda con la UE mañana.

⁴⁷⁸ Bataller Martín, F. y J. M. Jordán Galduf (2009): “Inmigración y relaciones euro-mediterráneas”, *Revista del ICE*, nº 842, enero-febrero.

⁴⁷⁹ Escribano, Gonzalo (2006): “Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy”, Working Paper del Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, nº 2006/19.

⁴⁸⁰ Tovias, A. y M. Ugur (2004), “Can the EU Anchor Policy Reform in Third Countries? An Analysis of the EURO-MED Partnership”, *European Union Politics*, Vol. 5, nº 4.

⁴⁸¹ Tovias, A. (2009): “Condicionalidad y la Política Europea de Vecindad”, *Revista del ICE*, nº 846, enero-febrero.

⁴⁸² *Ib.*,

Por el contrario, la UpM no parece contener incentivos suficientemente importantes ni a corto plazo para promover las reformas estructurales marroquíes, lo que explica la desidia con que Marruecos ha acogido la iniciativa, prefiriendo apostar por la vía del *Estatuto Avanzado*. La única novedad relevante en términos de incentivos de la UpM estriba en sumar una serie de proyectos de infraestructuras físicas, la mayor parte de ellos a largo plazo y de incierta financiación, pero no contempla ningún tipo de apoyo a la mejora institucional ni nueva financiación a las reformas prioritarias para Marruecos, como la de la agricultura, el desarrollo rural, la educación primaria, la administración pública o el sistema judicial. Por ello, no parece que la UpM tenga la capacidad de acelerar las reformas estructurales marroquíes. De hecho, la ausencia de una figura reconocible y previsible en términos de integración económica, como una unión aduanera (Turquía) o el EEE (Noruega) convierte a la UpM en irrelevante en la promoción de las reformas estructurales del país⁴⁸³.

No obstante, el nacimiento de la UpM sí ofrece la oportunidad de dar el impulso político necesario para que la UE afronte los compromisos comerciales y financieros inmediatos que precisa la promoción de las reformas marroquíes. La voluntad reformista debe tener carácter endógeno, pero la UE puede ayudar a su materialización con ofertas significativas y a corto plazo que ayuden a los gobiernos reformistas a crear coaliciones de apoyo a las reformas. A su vez, esas reformas deben incluir a los segmentos de la población que hasta ahora menos se han beneficiado del proceso euromediterráneo. Por ejemplo, las negociaciones sobre el *Estatuto Avanzado* no pueden obviar la cuestión agrícola ni el desarrollo rural, y serían inconsistentes con un nuevo acuerdo agrícola de mínimos. Tampoco pueden rehuir la cuestión del movimiento de los trabajadores, no sólo en los servicios profesionales, sino también en la mano de obra no especializada, encauzando el problema hacia fórmulas legales. Es decir, las ofertas de la UE no sólo deben ser importantes y a corto plazo, también inclusivas y suponer una mejora de las condiciones de vida de la parte de la población marroquí más desfavorecida.

Sin duda estas medidas han de ser acompañadas de las ya planteadas por las sucesivas iniciativas euromediterráneas. Una cuestión importante es el aumento de la financiación y asistencia técnica necesarias para acometer las reformas más complejas, especialmente las institucionales. Las reformas institucionales y microeconómicas reúnen dos características

⁴⁸³ Escribano, G. y A., Lorca, “The Mediterranean Union: A Union in search of a Project”. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano nº 13/2008.

que las hacen difíciles técnica y políticamente. Técnicamente, las reformas estructurales afectan a una gran multitud de actores e instituciones y a un gran número de transacciones, por los que los costes de transacción son muy elevados, además de ser en sí mismas difíciles de gestionar. Una medida macroeconómica (digamos bajar el tipo de interés) es más sencilla técnicamente de aplicar e implica a muchos menos actores que la modernización de un sistema judicial, por ejemplo.

Desde una perspectiva política las reformas estructurales entrañan redistribuciones de renta más claras que las macroeconómicas, pues suelen afectar de manera conjunta a los sectores implicados y por tanto afrontan mayores resistencias políticas. Un programa de modernización agrícola y/o desarrollo rural tiene claros beneficiarios y es por tanto más proclive a ser sometido a la influencia de las elites urbanas, que capturarían sólo partes reducidas de esas rentas en comparación con la construcción de, digamos, un tren de alta velocidad. Las medidas macroeconómicas pueden tener impactos más fuertes en la redistribución de rentas (por ejemplo, un proceso hiperinflacionario supondría una gran redistribución de rentas de los acreedores a los deudores), pero son menos identificables y por tanto menos susceptibles a la actuación de los *lobbies*, en este caso a los componentes del *Majzén*.

Por tanto, además de ofertas en materia agrícola y movimientos de la mano de obra, la UE debería aportar financiación y asistencia técnica para llevar a cabo reformas clave, como la modernización agrícola, el desarrollo rural, la capacitación institucional de los ayuntamientos y la modernización del sistema judicial, además de mantener el apoyo a la reforma de la administración e implicarse en mayor medida en la reforma de la educación primaria y profesional. Otra cuestión importante que sí se incluye en la UpM, a petición española, es el apoyo a las PYMES, aunque habría que evitar los defectos del programa de *mise à niveau* anteriormente descritos. Su importancia es doble: económicamente afecta a la productividad y la competitividad de la economía marroquí; desde una perspectiva de economía política, constituye un elemento central en la conformación de cualquier coalición favorable a las reformas.

En suma, todos esos incentivos afectan a sectores sensibles de algunas economías comunitarias, pese a lo cual en los últimos tiempos la Comisión Europea y el Consejo parecían haber asumido, tras un proceso lento y difícil, la necesidad de realizar ofertas más consistentes a sus vecinos del sur, ofertas a la altura de la dimensión del problema.

Actualmente, el principal reto es alcanzar un *Estatuto Avanzado* comprensivo, que incorpore un área de libre cambio completa que abarque la agricultura y los servicios, movimientos legales de mano de obra incluidos, pero también procedimientos de solución de diferencias y de reconocimiento de normas. A su vez, ello precisa apoyar la reforma institucional para que Marruecos sea capaz de adoptar gradualmente nuevos capítulos escogidos del acervo comunitario y llegar a alcanzar un estatus similar al de Noruega o Suiza⁴⁸⁴.

A título de ejemplo, la participación plena en el Mercado Único entraña unas fuertes exigencias en materia de normativa sanitaria y fitosanitaria (SPS, en sus siglas inglesas) y de acreditación de estándares en general. Así, Turquía, un país mucho más desarrollado que Marruecos y que cuenta con una unión aduanera con la UE, tiene serios problemas de aplicación y supervisión de los estándares comunitarios, pues ello conlleva una fuerte inversión en capacidad física (laboratorios, metrología, transportes, etc.) e institucional (inspectores, instituciones de certificación y supervisión, etc.). Por tanto, las reformas institucionales deben contar con una financiación significativa y a corto plazo de la UE. Es decir, además de concesiones en sectores políticamente sensibles (agricultura, flexibilización de los flujos de mano de obra en un contexto de alto desempleo en Europa), hay que incrementar la financiación y la asistencia técnica para la consecución de las reformas.

El problema es que el rápido deterioro del contexto económico europeo amenaza con minimizar los incentivos que los Estados Miembros de la UE están dispuestos a considerar, y eso puede complicar la ecuación estabilización-reformas en Marruecos, justamente cuando son más necesarios. En períodos de dificultades económicas las reformas estructurales son más difíciles de mantener, e incluso corren el riesgo de experimentar una regresión. Los reformistas de Marruecos tendrán más fácil consolidar una coalición que apoye las reformas si en un contexto económico difícil la UE plantea ofertas consistentes, a corto plazo e inclusivas para consolidar aquellas reformas que tengan un mayor y más rápido impacto sobre los segmentos más desfavorecidos de la población. En ausencia de ese compromiso político por parte europea los reformistas pueden tener muy difícil llevar a cabo esas reformas estructurales, y tanto éstas como los propios equilibrios macroeconómicos y el crecimiento pueden verse muy afectados.

⁴⁸⁴ Sobre ambos modelos y su aplicabilidad a los PSM, véase sobre Israel, que salvando las distancias puede orientar el debate para Marruecos, Tovias, A. (2006), 'Exploring the "Pros" and "Cons" of Switzerland's and Norway's Model of Relations with the EU: What Can Be learned From These Two Countries' Experience By Israel', *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 2, pp. 203-22.

Así, para Marruecos la crisis económica presenta dos riesgos evidentes. Además de tener que gestionar un contexto macroeconómico difícil tiene que afrontar unas condiciones más duras en sus negociaciones con la UE. Es cierto que la mejora de los equilibrios macroeconómicos y las reformas llevadas a cabo por Marruecos, aunque incompletas, han hecho al país más resistente y flexible ante los choques exógenos, aunque ya hemos advertido que no hay que ser complaciente con este resultado. La crisis reducirá la demanda europea de exportaciones marroquíes y las remesas que envían sus emigrantes, afectará a sus condiciones de financiación y frenará la positiva tendencia de la inversión extranjera.

En estas condiciones una devaluación de la propuesta de *Estatuto Avanzado* mandaría la señal por parte de la UE de que el compromiso político de integración alcanzado con Marruecos no es creíble. El juego de minimizar concesiones y maximizar demandas, o de no considerar una cooperación financiera a la altura de las reformas necesarias, restaría credibilidad al anclaje de las políticas económicas marroquíes. La forma más eficaz de anclar las reformas es ofrecer un modelo de integración reconocible, como el que proporciona un EEE o, mejor, un marco más sectorializado como el de Suiza. Y mostrar un compromiso financiero consistente con el político. Queda por ver en qué medida los Estados Miembros están dispuestos a respaldar sus preferencias por un país como Marruecos, que en cierto modo representa el modelo de país avanzado en la apertura y las reformas entre los socios mediterráneos, con una oferta de integración sustantiva acompañada de un presupuesto a la altura de esas preferencias.

CAPÍTULO VI

SEGURIDAD Y DEFENSA

En el presente capítulo se consideran las cuestiones de seguridad y de defensa, tanto en el marco actual de relaciones UE-Marruecos como en el que podría surgir como consecuencia de la profundización de dichas relaciones en lo que se ha dado en llamar una *vecindad privilegiada* o una *relación reforzada* a través del *Estatuto Avanzado* aprobado por la Unión Europea en octubre de 2008. En términos de seguridad y de defensa la vecindad por antonomasia para Marruecos no es sólo la europea, crucial en términos de seguridad económica y de seguridad humana, sino que lo es ante todo y sobre todo la de otros países del Magreb, y en particular Argelia y el territorio del Sáhara Occidental cuyo estatuto definitivo está aún pendiente.

Al no existir en Marruecos un documento oficial tipo *Libro Blanco de la Seguridad y la Defensa*, es decir, una política de seguridad y defensa definida como tal por el Reino de forma pública (lo que se explicaría por la tradicional falta de debate público sobre estas cuestiones en el país), hemos procedido a inventariar las cuestiones asignables a dicho ámbito y las medidas adoptadas para hacer frente a la notable vulnerabilidad del Reino en términos estratégicos.

La defensa del régimen monárquico como cuestión prioritaria⁴⁸⁵

La defensa de la institución monárquica como tal, de sus miembros y de sus infraestructuras - doce palacios reales hoy frente a la veintena existente en la época de Hassan II, además de múltiples propiedades y empresas dentro y fuera del país - es la misión prioritaria de los organismos y agentes competentes en materia de seguridad y de defensa.

Cada 30 de julio la Fiesta del Trono ofrece la ocasión para que todos los sectores políticos y sociales muestren su fidelidad al Rey y su cohesión en torno a la institución monárquica, y permite a esta subrayar de nuevo las líneas maestras que definen al régimen y

⁴⁸⁵ Sobre la monarquía en Marruecos, véase, en general, el Capítulo I.

su pacto no escrito con sus súbditos: la defensa de la integridad territorial del país, cuestión prioritaria desde el momento de la independencia, en 1956, y hasta hoy, y el mantenimiento del régimen de corte liberal organizado en torno a la Corona y gestionado en buena medida por el *Majzén*, la red de instrumentos e intereses de todo tipo que giran en torno a la Monarquía. No debe además olvidarse que, a su condición de Monarca, Mohamed VI y sus antecesores han unido siempre el título de *Amir al-Muminin*, o Comendador de los Creyentes, que les da la legitimidad religiosa que se añade a la dinástica y a la política, y en lo que a la defensa como tal respecta el Rey es también el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas Reales (FAR).⁴⁸⁶ Dicho papel no se ha visto alterado en la revisión de la Constitución propiciada por el propio Monarca en su discurso de 9 de marzo de 2011 y aprobada en el referéndum de 1 de julio del mismo año.⁴⁸⁷

Además, poco después de acceder al trono el monarca actual extendió sus prerrogativas al control de la Administración del Ministerio de Defensa - un Ministerio como tal no existe hoy pues fue suprimido por Hassan II tras los dos intentos de golpe de estado, el de 1971 y el de 1972 - y del Secretariado del Gobierno.⁴⁸⁸ Así, el Rey es Jefe del Estado Mayor General de las FAR y Ministro de Defensa, aunque para las tareas meramente administrativas de este último la función la ejerce el responsable de la Administración de la Defensa Nacional. Por otro lado, del Rey dependen directamente el Mando de la Zona Sur, con sede en Agadir y responsable de la zona ocupada por Marruecos del Sáhara Occidental, los Sectores Militares territoriales y los Comandantes de la Plaza de Armas de las principales ciudades.⁴⁸⁹ Para ejercer el mando de las FAR el Rey cuenta con un Estado Mayor General que no es sino el Estado Mayor del Ejército de Tierra y no un Estado Mayor Conjunto de los tres ejércitos, pues la Marina Real y la Real Fuerza Aérea cuentan cada una con su propio Estado Mayor. El Rey cuenta también con sus Ayudantes de Campo con funciones protocolarias y con un Estado Mayor Avanzado formado por los Jefes de las 2ª (Inteligencia) y 3ª (Operaciones) Secciones del Estado Mayor General, más algún colaborador. Todos ellos constituyen el verdadero

⁴⁸⁶“La symbiose entre le Roi et le peuple” *Revue des Forces Armées Royales* n° 304, agosto 2003, pp. 8-10.

⁴⁸⁷ “Marruecos. ¿Punto de partida o de llegada? *Informe Semanal de Política Exterior (en adelante, ISPE)* n° 753, 11 julio 2011, p. 5.

⁴⁸⁸“Más poder para el rey” *Amanecer de un Nuevo Siglo* n° 116, febrero 2001, p. 22.

⁴⁸⁹JORDÁN ENAMORADO, Javier: *La seguridad militar en las relaciones de España con los países del Magreb. Análisis de la política de defensa española. Tesis Doctoral* Granada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 2002, pp. 482-483.

gabinete asesor del Monarca y le acompañan siempre en todos sus desplazamientos dentro y fuera del país.

Siguiendo con los órganos superiores de la Defensa marroquí estos son el Alto Comité de la Defensa - formado por los más altos cargos militares y por los Ministros civiles con competencias en materia de seguridad (Primer Ministro, Ministro de Asuntos Exteriores y Ministro del Interior), que asesora al Rey - y la Inspección General de las FAR. El Inspector General debe obediencia plena al Rey y su función queda por ello limitada y frenada.⁴⁹⁰ Mientras la Marina Real y la Real Fuerza Aérea tienen un Inspector General y un Estado Mayor propios y por ello cierta autonomía de gestión, el Ejército de Tierra está sometido al Inspector General y, en consecuencia, al Soberano. En resumen, la Administración de la Defensa y, en consecuencia, el Rey, centralizan el control de todo.

Como decíamos anteriormente los dos intentos de golpe de Estado ocurridos en 1971 y 1972 contribuyeron a modificar de forma estructural la posición de los instrumentos de Defensa en el organigrama general del Estado marroquí y también llevaron a cambiar la relación entre la Monarquía de Hassan II y la institución militar. A título de ejemplo cabe recordar que aunque las FAR fueron creadas oficialmente el 14 de mayo de 1956, el aniversario de su creación había sido festejado anualmente todos los 17 de noviembre, completando el vacío que en cuanto a festividades oficiales había quedado entre el 16 de noviembre, aniversario del regreso a Marruecos en 1955 de Mohamed V de su exilio en Madagascar forzado por el poder colonial francés, y el 18 de noviembre, aniversario de la independencia del país, en 1956. En 1972, y en paralelo a la decisión de disolver el Ministerio de Defensa, el Rey Hassan II eliminó también del calendario la fiesta de las FAR.⁴⁹¹ En este punto no es baladí recordar que el concepto de *Hiba*, que hace alusión al aura de autoridad que lleva al entorno del Monarca a respetarle, reverenciarle y temerle, y que refleja la

⁴⁹⁰ El Inspector General de las FAR es el General Abdelaziz Bennani, a su vez Comandante de la Zona Militar Sur (Agadir). En calidad de tal el General Bennani presidía, en abril de 2010 en Madrid, la Delegación marroquí presente en la V Comisión Mixta bilateral en materia de defensa, que no se reunía desde 2005. Véase CANALES, Pedro: "La V Comisión Mixta hispano-marroquí se reúne en Madrid" El Imparcial 12 abril 2010, en www.elimparcial.es.

⁴⁹¹ La constitución de las FAR se había encomendado además al Coronel Mohamed Ufkir, el oficial de más alta graduación entonces del Ejército Colonial. Sobre las fechas y la eliminación de la festividad de las FAR véase ZEGHARI, Youssef: "Il était une fois. Les Trois Glorieuses" Le Journal Hebdomadaire (Marruecos) 22-28 noviembre 2008, pp. 32-33.

obligación de sumisión total a su figura, debe ser traído a colación para contextualizar medidas tan drásticas como fueron las tomadas por Hassan II.⁴⁹²

Con la llegada de Mohamed VI a la Jefatura del Estado, en el verano de 1999, las FAR han comenzado a recuperar, aunque lentamente, una posición y a ganar una visibilidad en los círculos de poder marroquí. En noviembre de 1999 el nuevo Rey destituía a Driss Basri, quien llevaba veinte años en el cargo de Ministro del Interior y era el representante más emblemático del servicio ciego al Rey y al Estado. Mohamed VI tomaba esta decisión dos meses después de haber aupado al General Hamidou Laânigri a la jefatura de la Dirección de Seguridad del Territorio (DST), el servicio de inteligencia interior que hasta entonces siempre había estado dirigido por un civil.⁴⁹³ Las muestras de cambio de actitud con respecto a las Fuerzas Armadas ya las había dado el hoy Rey el día mismo en que falleció Hassan II, permitiendo a los militares participar en la *Bay'a*, la ceremonia tradicional de proclamación de fidelidad al Rey de la que también habían sido excluidos por su padre. En septiembre de 1999 decidía también mantener al frente de los servicios de inteligencia exterior, la Dirección General de Estudios y Documentación (DGED), al General Abdelhak Kadiri, y encomendaba la seguridad de Palacio a la Gendarmería Real, un cuerpo de seguridad interior aunque militarizado siguiendo el modelo *Gendarmería* y que estaba y está dirigida por un militar de alta graduación, el General Housni Benslimane.⁴⁹⁴

En la primera década que Mohamed VI lleva en el Trono las relaciones entre el Rey y las FAR no han dejado de mejorar y, con ello, las cuestiones de seguridad y de defensa han ido adquiriendo una cierta presencia, aunque hoy por hoy aún muy pobre, en el debate público. Así, aún sin ser equiparable a la de los países occidentales o, incluso, a la de algunos países vecinos como Argelia, esta emergencia de las cuestiones de defensa y de seguridad se aleja del oscurantismo en el que permanecían bajo Hassan II. Cuando Mohamed VI acudía en

⁴⁹² En Marruecos está bien asentada la idea de que la responsabilidad de los errores recae siempre en quienes rodean al Rey o en quienes actúan bajo su mando, que serían los únicos responsables librando a la Monarquía de ver mancillada su imagen dado su carácter sagrado. Véase CHADI, Taïeb y HOUDAIFA, Hicham: “Les colères du Roi” *Le Journal Hebdomadaire* 22-28 noviembre 2008, p. 22.

⁴⁹³ Driss Basri había sido nombrado a fines de los setenta del siglo XX Director de Contrainteligencia, la entonces DGST. Véase <www.fas.org/irp/world/morocco>.

⁴⁹⁴ En ese contexto cabe recordar que el responsable de la seguridad del Palacio Real, Haj Mediuri, había caído en desgracia. Véase CANALES, P. y CEMBRERO, Ignacio: “El Ejército recupera un papel político en Marruecos” *El País* 25 marzo 2001. En lo que respecta a los Generales Kadiri y Benslimane, Interpol emitía a principios de octubre de 2009 una orden internacional de detención contra ambos, así como contra otras personas, acusándoles de estar involucrados en el secuestro y asesinato del opositor marroquí Mehdi Ben Barka, ocurrido en París en 1965. Véase CEMBRERO, I.: “Interpol busca al jefe de la Gendarmería de Marruecos” *El País* 2 octubre 2009, p. 10.

agosto de 2000 a las primeras grandes maniobras realizadas con fuego real después de treinta años, que tuvieron lugar en Errachidia, rompía uno de los grandes tabúes hasta entonces existentes. Además, ese mismo mes de agosto, un año después del fallecimiento de su padre, el Rey ascendía a numerosos oficiales y creaba la graduación de General de Cuerpo de Ejército, la más alta hoy existente.

El control absoluto que tradicionalmente ejerce el Monarca sobre todos los instrumentos del Estado se refleja y mucho en las FAR. En ellas las operaciones de los tres Ejércitos no son centralizadas por ningún mando conjunto tipo Estado Mayor de la Defensa y sólo existe cierta jerarquía - un Estado Mayor Conjunto - en el caso de la Zona Militar Sur, la más operativa por estar a cargo del territorio ocupado del Sáhara Occidental, que tiene su Cuartel General en Agadir. Pero su General Jefe depende directamente del Estado Mayor General y de forma bien clara y visible del Rey que, con dicho despliegue masivo de las FAR en el territorio del Sáhara Occidental, las ha mantenido alejadas durante más de tres décadas del centro del poder y de la gestión de otros asuntos del país. En cualquier caso el General Jefe de dicho Mando Sur, el General Abdelaziz Bennani, ha estado siempre entre los hombres de máxima confianza del Rey. Por otro lado, el resto del país está dividido territorialmente y son los jefes de las unidades los que ejercen el mando, en dependencia directa de los inspectores del Arma o Servicio correspondientes. En este caso la figura de los Comandantes de la Plaza de Armas es meramente decorativa desde el punto de vista militar, ya que no tienen mando táctico sobre las unidades ubicadas en su provincia: su misión se reduce a tareas de policía y de seguridad interior. Así el Mando de la Zona Militar Sur puede ser visto como un mando central y luego, a mucha distancia en términos de importancia, encontramos mandos de sector y unidades independientes desperdigadas por el país, aunque sin contar con medios relevantes y, sobre todo, autonomía.⁴⁹⁵

Dados los antecedentes de golpismo ya señalados, que llevaron a Hassan II a tomar las decisiones drásticas que tomó, el que un mando militar no pueda ejercer su función sobre la totalidad o la mayor parte de los efectivos se explicaba precisamente como la forma de evitar que pudieran volver a repetirse intentonas de golpe de Estado similares. En tiempos de Hassan II se llegó a prohibir incluso que los mandos militares se desplazaran de una provincia a otra cuando el Rey estuviera de viaje en el extranjero y la Gendarmería Real era la encargada de

⁴⁹⁵ Las unidades, muchas de ellas tipo Brigada, no han contado con capacidad de fuego, ni con logística ni con mandos centralizados tipo Estado Mayor equiparables a los que tienen las Brigadas de cualquier ejército occidental, aunque sí hay que destacar concentraciones de medios importantes en unidades desplegadas en la frontera con Argelia como se explica más adelante.

custodiar los principales depósitos de armamento y munición de las FAR. También entonces los aviones de combate de la Real Fuerza Aérea tenían absolutamente prohibido sobrevolar las cercanías de las residencias reales.

Esta organización perfectamente controlada en lo que a la institución armada del Estado respecta se reproduce en términos de control en otros ámbitos del sistema. Ello ha sido tradicionalmente así incluso en lo que al juego de partidos respecta, pues este sigue directrices de la Monarquía, estando perfectamente estructurado desde 1994, cuando Hassán II diseñó el modelo de alternancia entre los partidos conservadores creados desde el poder (el *Wifak*) y la alianza democrática o coalición de siete partidos progresistas (la *Kutla*). Por encima de todo ello ha estado gravitando siempre el *Majzén*, una red de intereses económicos y de posicionamiento social basado en fidelidades y pleitesías que constituye el obstáculo principal para hacer avanzar las reformas y que es preexistente al Estado marroquí moderno de forma tal que ya la Administración colonial francesa hubo que tenerlo en cuenta.

Históricamente ha sido la propia Monarquía la que ha tejido este entramado administrativo dependiente de ella y que hace llegar su poder hasta el último rincón del país a través de Walis, Pachás, Jefes de Distrito, Jalifas urbanos, Almocádenes, Jefes de Círculo en el mundo rural, Caídos, Jalifas...⁴⁹⁶ Las reformas potenciadas por Hassan II a lo largo de los noventa, década en la que se aprobaba la Constitución de 1996 y en la que el Rey designaba en 1998 por vez primera a un socialista como Primer Ministro, se hicieron con gran cuidado para no alterar la estabilidad del régimen ni dañar los intereses del *Majzén* y en esta labor, como en la del control de las FAR, el papel del Rey era y es crucial.

Por otro lado, la Constitución concede al Monarca la supremacía sobre el Parlamento lo cual hace que, en Marruecos, no haya una separación real de poderes.⁴⁹⁷ Con la modificación de la Constitución realizada entre marzo y junio de 2011 – en realidad se ha tratado de un proceso en el que una Comisión nombrada por el Monarca ha procedido a redactar una nueva Carta Magna - se han introducido algunos cambios que no transforman decisivamente el ‘statu quo’, y menos en lo que a la seguridad y a la defensa se refiere; de hecho, con la creación del Consejo Superior de Seguridad bajo la presidencia del Monarca el papel central de este se consolida aún más.

⁴⁹⁶ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: Marruecos en trance. Nuevo Rey. Nuevo siglo. ¿Nuevo Régimen? Madrid, Política Exterior-Biblioteca Nueva, 2000, p. 101.

⁴⁹⁷ TOZY, Mohamed: Monarquía e islam político en Marruecos Barcelona, Bellaterra, 2000, p. 19.

Finalmente hemos de destacar que la Monarquía también blindó su propia imagen y su defensa ha pasado y pasa por el combate contra todo aquello que mancille tanto a la persona del Soberano o de sus familiares como a la institución como tal. El Rey no puede ser criticado en los medios y ha tenido y tiene como pantalla al Gobierno y a sus Ministros, así como a otros funcionarios, para quedar a salvo ante cualquier situación coyuntural negativa que se produzca, o también para quitarle responsabilidades con respecto a lacras con hondos raíces en el sistema, como son la corrupción, la pobreza o la represión. También se ha defendido a ultranza la imagen del Soberano en el extranjero, con gestiones diplomáticas y toda suerte de presiones sobre medios y editoriales, en particular occidentales, dispuestas a publicar trabajos que han indagado en la figura de Hassan II, primero, y, ya en la última década, en la de Mohamed VI. Así, podemos destacar las agrias tensiones diplomáticas que rodearon la publicación de obras como la de Jean-Pierre Tuquoi *El último rey. Crepúsculo de una dinastía*, en 2002, o las aparecidas una década antes de Gilles Perrault *Nuestro amigo el rey* o de M. Diouri *À qui appartient le Maroc (A quién pertenece Marruecos)*⁴⁹⁸.

Siendo pues tan determinante el papel del Rey es lógico que las alarmas estuvieran activadas en septiembre de 2009 ante los rumores sobre el estado de su salud, que luego se mostraron infundados. Más allá del Comunicado oficial del Palacio Real, de 26 de agosto, en el que el médico personal del Monarca, Abdelaziz Maaoui, hacía alusión a una infección por rotavirus, algunos medios de prensa de gran difusión en árabe - concretamente el semanario *Al Ayam* y el diario *Al Jarida Al Oula* - afirmaban que existía gran malestar en la sociedad marroquí por la escasez de información sobre el estado de salud de Mohamed VI.⁴⁹⁹ Ello era aún más preocupante si atendemos al hecho de que la figura del Monarca cada vez está más presente en los medios de comunicación, aún cuando esto rompe con la ya citada larga tradición de discreción y de respeto absoluto a su figura, tendencia que suele provocar reacciones de las fuerzas de seguridad: los profesionales de *Al Ayam* y de *Al Jarida Al Oula* sufrían por ejemplo en aquellos momentos largos interrogatorios para averiguar qué fuentes habían alimentado esos rumores sobre la salud de Mohamed VI que habían transmitido en sus

⁴⁹⁸ La obra de Tuquoi fue rápidamente traducida al español y publicada en Barcelona por Galaxia/Gutenberg en 2002. La obra de Gilles Perrault fue publicada en Madrid en 1991, el mismo año de la publicación en París del libro de M. Diouri *A qui appartient le Maroc?*. Este último autor llegó a ser incluso deportado por Francia a Gabón hasta que sentencias judiciales firmes le permitieron el regreso a territorio francés.

⁴⁹⁹ CANALES, P.: "Sigue la inquietud en Marruecos por la salud del Rey" *El Imparcial* 7 septiembre 2009, en <www.elimparcial.es>.

medios.⁵⁰⁰ Por otro lado, a principios de octubre, periodistas de *Al Jarida Al Oula* y del semanario *Al Michael* eran juzgados, acusados de “difundir falsas informaciones” sobre la enfermedad del Rey.⁵⁰¹

Para la gestión más eficaz de todo lo concerniente a la imagen del país, de su régimen y de la definición de sus intereses de todo tipo, Marruecos está viendo transformado, tanto en términos de potenciación como de modernización, su servicio exterior, clave para un país que apuesta fuerte, como más adelante veremos, por la definición de una sólida posición internacional en términos de vecindad con Europa, de aproximación estratégica a Occidente y de dinamización de su triple identidad como país árabe, africano y musulmán⁵⁰².

La defensa del territorio

La Monarquía marroquí que, como vemos, aparece íntimamente unida a la construcción del Estado, se ha auto-adjudicado el papel de garante de la integridad territorial y de la defensa de los intereses en general del país, que incluye una visión muy paternalista con respecto a su población. Por ello, el hecho de que, en opinión reiterada por los distintos monarcas, Marruecos sufra de lo que aún hasta la fecha actual se califica de “déficit territorial” - definido en relación a varios de sus vecinos aunque siempre con más insistencia respecto de España como único vecino no árabe-musulmán ni africano y el único que puede ser acusado de antigua potencia colonial - hace que las cuestiones de seguridad y de defensa en sentido clásico sean particularmente importantes.

Cuando Marruecos alimenta de forma recurrente la idea del “déficit territorial” rescatando el viejo axioma del líder nacionalista Alal El Fassi, según el cual las fronteras heredadas de la colonización no son las auténticas, va obteniendo de forma progresiva logros en clave de territorios que “vuelven a la madre patria” en un proceso siempre ligado al carácter permanente de la Monarquía marroquí. Así, bajo el reinado de Mohamed V España retrotrae Tarfaya, en 1958, y aunque Mauritania nace a la independencia derrotando los

⁵⁰⁰ Buen ejemplo de la desacralización por los medios de la figura del Rey era el artículo de CHADI, T y HOUDAÏFA, H.: “Les colères du Roi” *op cit* pp. 21-28, difícil de imaginar hace tan sólo unos años.

⁵⁰¹ A principios de agosto el Ministerio del Interior marroquí ordenaba el secuestro y la destrucción de los 100.000 ejemplares de la tirada de los semanarios *Tel Quel* y *Nichane* que, en colaboración con el diario francés *Le Monde*, iban a publicar un sondeo sobre la Monarquía que, curiosamente, ofrecía resultados muy favorables a la misma. El carácter sagrado de la figura del Rey y de la institución que representa servía de justificante a las autoridades. Véase “Mohamed VI, el censor” *El País* 2 octubre 2009, p. 28.

⁵⁰² Sus 86 embajadas y más de 50 consulados generales están firmemente comprometidos con este cometido. Véase CANALES, P.: “Marruecos reestructura su aparato diplomático” *El Imparcial* 30 marzo 2010, en www.elimparcial.es.

deseos anexionistas marroquíes en 1960, la reivindicación quedará de forma permanente sobre la mesa. Ya bajo el reinado de Hassan II la *Guerra de las Arenas* con Argelia, en 1963, asentó unas fronteras que Marruecos no acaba de aceptar, pero ante este contratiempo volverá sus ojos hacia España obteniendo de la misma la retrocesión de Ifni, en 1969, y lanzando en 1975 su *Marcha Verde* sobre el Sáhara Occidental. Luego vendría la oferta de crear una ‘célula de reflexión’ sobre los territorios españoles en el norte de África, en 1986, preparando el terreno para que su sucesor, Mohamed VI, trate de asentarse de forma definitiva en el Sáhara Occidental sin perder de vista su fijación por los territorios españoles de la orilla mediterránea tal y como la crisis del islote español de Perejil puso de manifiesto en julio de 2002⁵⁰³.

Siendo un país con una extensión de 446.550 kilómetros cuadrados, Marruecos posee una línea de costa de 1.835 kilómetros, una frontera con Argelia de 1.559 kilómetros, de 443 kilómetros con el Sáhara Occidental, de 6,3 kilómetros con Ceuta y de 9,6 kilómetros con Melilla. La política de defensa marroquí, una vez tratada la prioridad no escrita de defender la estabilidad del régimen, se ha venido concentrando en dos ámbitos muy concretos que siguen un itinerario histórico: la vigilancia del vecino argelino y la concentración de esfuerzos político-diplomáticos, económico-financieros y militares en el Sáhara Occidental. Ambos llegan hasta hoy absorbiendo mayores esfuerzos el segundo que el primero, pero siendo cruciales los dos para la política de seguridad y de defensa.

Marruecos ha considerado a la hora de consolidarse como Estado la tradición de los sultanes que durante largos siglos ejercieron su poder y su influencia en un amplio espacio del noroeste africano, con proyección comercial hasta lugares tan alejados de las ciudades imperiales marroquíes (Rabat, Fez, Meknes y Marrakech) como las localidades de la curva del Níger. Los vínculos mantenidos con los pueblos que habitaban territorios como Mauritania, el Sáhara Occidental, el norte de Senegal y buena parte de la zona occidental de Argelia con puntos clave como Figuig, Bechar y Tinduf darían a Marruecos, según su interpretación, derechos históricos sobre los mismos, y sólo el colonialismo francés - y el español para otros territorios más reducidos - habría detraído lo que en buena lógica hubiera debido de estar situado dentro de las fronteras del Reino. Hubo que esperar a la independencia del último Estado magrebí, Argelia en 1962, para que estas contradicciones surgieran a la superficie. Así, el diferendo fronterizo entre Argelia y Marruecos en torno a la región de Tinduf fue planteado

⁵⁰³ Sobre la cuestión del Sáhara, véase, *in extenso*, el Capítulo VIII. En cuanto al contencioso territorial con España, véase el Capítulo VII.

poco después de la independencia argelina y llevó a la *Guerra de las Arenas*, en 1963, breve pero cruenta. Años después, en 1969, los Acuerdos de Ifrán llevaban a resolver aparentemente el problema argelino-marroquí y ambos países se comprometían a explotar conjuntamente las minas de Gara Yebilet.⁵⁰⁴ En ese mismo año 1969 Marruecos reconocía por fin como Estado a Mauritania, cuyo territorio en su totalidad formaba parte de las reivindicaciones tradicionales del Sultán marroquí y del nacionalismo representado por el partido Istiqlal fundado por Alal El Fassi. Cabe recordar que Mauritania había nacido a la independencia en 1960 de la mano de Francia y que en 1961 tan sólo un Estado árabe, Túnez, había apoyado su ingreso en la ONU.

Argelia y Marruecos volvieron de nuevo al campo de batalla en 1976 y 1977, destacándose que en los inicios de la guerra entre marroquíes y saharauis, tropas argelinas entraron en combate con las marroquíes en batallas libradas en Amgala y a punto estuvieron de llegar a la guerra abierta.⁵⁰⁵ De los enfrentamientos directos destaca el ocurrido a fines de enero de 1977, cuando un batallón argelino era atacado por sorpresa por fuerzas marroquíes perdiendo a doscientos hombres mientras que ciento seis eran hechos prisioneros. Aparte de con Argelia, el conflicto del Sáhara ha hecho crecer la tensión entre Marruecos y Mauritania, al punto que, tras un intento de golpe de Estado en Nuakchott supuestamente inspirado por Rabat en marzo de 1981, Mauritania rompió relaciones diplomáticas con Marruecos. Poco antes, en 1979, Mauritania, tras llevar la peor parte en la guerra con el Ejército de Liberación Popular Saharaui, el Frente Polisario, se había retirado del sur del Sáhara Occidental, que ocupaba desde 1976, y había restablecido relaciones diplomáticas con Argelia. La supervivencia de Mauritania había estado en peligro. El Frente Polisario llegó en algún momento hasta las inmediaciones de Nuakchott.

Con la retirada mauritana y los constantes ataques sufridos por unidades marroquíes a las que el Frente Polisario obligaba a desplegarse por el territorio para luego aislarlas y hostigarlas, las FAR diseñaron, a través del entonces Comandante de la Zona Militar Sur, el General Dlimi, la que luego se mostraría como plenamente eficaz *estrategia de los muros*. Esta comenzó por la construcción de uno que protegía el triángulo útil del territorio, marcado por la capital, El Aaiún, siguiendo por la localidad de Smara y cerrándose por el centro de producción de fosfatos de Bu Craa. El primer muro se construyó en 1980 para defender un

⁵⁰⁴ JORDÁN ENAMORADO, J.: *op cit* p. 207.

⁵⁰⁵ ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *Las Fuerzas Armadas argelinas: desafíos nacionales e internacionales* Madrid, Real Instituto Elcano-Documento de Trabajo nº 2004/3, 1 marzo 2004, p. 7.

10% del territorio del Sáhara Occidental y a este le siguieron otros: el segundo, de 700 kilómetros, en 1982, abarcando El Aaiún, Smara, Bojador y Bu Craa y llegando hasta la frontera mauritana; el tercero, iniciado en 1983, que añadía trescientos kilómetros, aislando Chiria y Hauza, esta última capital provisional de la autodenominada República Árabe Saharaui Democrática (RASD); un cuarto, iniciado en 1984, que llegaba hasta las proximidades de la frontera argelina; un quinto, construido en un tiempo récord, entre mayo y agosto de 1985, que discurre por la delimitación vertical de la frontera mauritana; y un sexto iniciado en 1985 y que llegaba hasta el Atlántico, protegiendo Dajla, la antigua Villa Cisneros.

La guerra perduró a lo largo de los ochenta y cuando terminaba esta década el agotamiento del Polisario era cada vez más evidente. El 6 de septiembre de 1991 entraba en vigor un alto el fuego y poco antes, en agosto, las FAR habían llevado a cabo una gran operación militar más allá del muro para mostrar su capacidad ofensiva y de control y, de paso, reforzar su posición de cara al período de negociaciones que se abría. La suma de todos los muros citados alcanza los mil doscientos kilómetros de longitud combinados con la vigilancia electrónica, los vallados, las zonas minadas y las patrullas permanentes que este sistema integrado de seguridad incorpora. Dicho sistema fue capaz de determinar el destino del conflicto agotando al Polisario y reforzando a Marruecos en lo que algunos analistas han calificado como uno de los mejores ejemplos de guerra ganada gracias a los ingenieros militares⁵⁰⁶.

En clave de política interna el régimen se ha servido en el último cuarto de siglo del conflicto del Sáhara Occidental como décadas antes se sirvió del envío al exilio del Sultán por los franceses, su retorno y la independencia, para asegurarse la cohesión nacional. Como se recordará, el Sultán Mohamed Ben Youssef pronunció el 9 de abril de 1947 un discurso

⁵⁰⁶ En el ámbito de su jurisdicción consultiva, la Corte Internacional de Justicia tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la responsabilidad de Israel de conformidad con el Derecho Internacional por la ilegal construcción del muro en territorio palestino ocupado y sus consecuencias jurídicas (op. cons. de 9 de julio de 2004). La Corte estimó en este asunto (*Consecuencias jurídicas sobre la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, op. cons. de 9 de julio de 2004) que la localización y trazado del muro –justificado por Israel como medida temporal para luchar eficazmente contra el terrorismo– en territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, y su régimen conexo, son contrarias a varias de las obligaciones internacionales de Israel –entre ellas por ser un obstáculo grave al ejercicio de la libre determinación del pueblo palestino al consagrar con un *fait accompli* la anexión ilegal de una parte de los territorios ocupados–, de lo que se desprende que “el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional”, con “la obligación de reparar todos los daños y perjuicios causados por la construcción del muro en territorio palestino ocupado...”, CIJ, *Reports* (2004), v. en particular párs. 122, 147 y fallo; el texto íntegro de la opinión consultiva fue traducida al castellano, v. el Doc. de Naciones Unidas, A/ES-10/273 y tb puede en la pág. de la CIJ, <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory.php>.

histórico en Tánger en el que fundía su proyecto político con el del movimiento nacional, vinculando firmemente la Corona con la lucha por la independencia. Ello provocó que fuera enviado al exilio por las autoridades coloniales, que pusieron en su puesto a Ben Arafa, pero tras la vuelta del Monarca desde Madagascar en noviembre de 1955 los acontecimientos se aceleraron alcanzando Marruecos la independencia un año después.

En lo que al Sáhara Occidental respecta, el lanzamiento por Hassan II de la *Marcha Verde*, con trescientos cincuenta mil marroquíes avanzando desarmados hacia las posiciones militares españolas, aceleró la firma de los Acuerdos tripartitos de Madrid, en noviembre de 1975, y llevó directamente a la evacuación civil y militar española del territorio en febrero de 1976, asumiendo también aquí la Monarquía jerifiana el protagonismo en términos liberadores y reunificadores que contribuían a reforzar su legitimidad histórica, dinástica y política.⁵⁰⁷ Esa Monarquía fue hábil al ubicar este conflicto en el marco de la *guerra fría* entonces imperante, pues logró que la *Marcha Verde* y los acontecimientos inmediatamente posteriores fueran interpretados en términos de la denominada *Doctrina Kissinger*; así, el entonces Secretario de Estado estadounidense defendió lisa y llanamente la adquisición del territorio por su aliado marroquí mediante conversaciones y por encima de los principios de las Naciones Unidas, evitando con ello que Argelia y su entonces aliada, la Unión Soviética, tuvieran la oportunidad de instrumentalizar la Organización universal en beneficio, según él, de los intereses del bloque socialista⁵⁰⁸.

El conflicto aún no resuelto del Sáhara Occidental lleva a Marruecos a mantener unas FAR sobredimensionadas: si en 1977 alcanzaban los 84.650 efectivos, hoy cuentan con casi 200.000.⁵⁰⁹ El esfuerzo se ha venido reflejando también en el Presupuesto de Defensa: de los 345 millones de dólares de 1977 a los 1.238 de 1982, a los 1.340 de 1990, a los 1.600 de 1996 y a los 2.700 de 2008.⁵¹⁰ Aproximadamente el 60% del Presupuesto se ha ido dedicando anualmente y desde hace más de tres décadas al mantenimiento del contingente en el Sáhara

⁵⁰⁷ La obra de Hassan II *Le défi (El desafío)* París, Albin Michel, 1976, recoge en sus 281 páginas la narración en primera persona de lo que para el padre del Rey actual constituía una auténtica epopeya en la que no faltan las referencias a Mohamed V, pues la clave es mostrar que la Monarquía es el armazón que permite a Marruecos avanzar como nación.

⁵⁰⁸ PALACIOS ROMERO, Francisco J.: “Derechos humanos y autodeterminación vs razón de Estado. Elementos para una teoría del estado sobre el Sáhara Occidental *El Vuelo de Ícaro* nº 1, 2001, p. 84.

⁵⁰⁹ Las FAR cuentan hoy con 195.800 efectivos en activo. Véase The International Institute for Strategic Studies (IISS): *The Military Balance 2009* Londres, Routledge-The IISS, 2009, pp. 258-260.

⁵¹⁰ *Ibidem* p. 258.

Occidental.⁵¹¹ La ofensiva diplomática marroquí de los últimos años tiene como objetivo la aceptación de su propuesta de autonomía para el territorio, intentando ganarse adeptos en la comunidad internacional y convencer al Frente Polisario a través de sucesivas rondas de conversaciones informales (la última, en marzo de 2012),⁵¹² aprovechando además lo que considera un momento propicio⁵¹³.

Junto a la centralidad del conflicto del Sáhara, que lleva en la actualidad a Marruecos a tener destacados en dicha zona y su entorno a la mayor parte de efectivos de su Ejército de Tierra, la vigilancia de la frontera con Argelia y el mantenimiento de un sistema de disuasión en la misma constituye la otra gran prioridad de la política de seguridad y de defensa marroquí. Aunque las fronteras con Argelia fueron reconocidas formalmente en el verano de 1992, cuando se publicaba en el *Boletín Oficial del Reino* un Decreto del Rey ratificando los Acuerdos fronterizos de 1972, en el fondo late el revisionismo.⁵¹⁴ Por otro lado, los enfrentamientos entre Argelia y Marruecos con motivo de sus políticas en el Sáhara Occidental demoraron el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas hasta mayo de 1988, y ello gracias a una eficaz mediación de Arabia Saudí en el marco de cambios regionales y globales que se iban produciendo en el contexto general de la aproximación al fin de la *guerra fría*. Pero la desconfianza perduraba entonces y aún perdura hoy, y ello explica por qué las principales unidades blindadas y de artillería autopropulsada marroquíes están concentradas a lo largo de la frontera con Argelia - cerrada desde 1994 por la crisis surgida a raíz de las imputaciones hechas con ocasión del atentado terrorista yihadista en un hotel de Marrakech que costó la vida a dos turistas españoles⁵¹⁵.

Marruecos procura también hacer un seguimiento detallado de los progresos argelinos en adquisición de armamentos, así como de cualquier posible modificación de su doctrina militar. Mientras Argelia estuvo concentrada en la década de los noventa en la guerra antisubversiva y sufriendo un cierto embargo internacional de armamento la situación

⁵¹¹ JORDÁN ENAMORADO, J.: *op cit* p. 486.

⁵¹² Sobre la cuestión del Sáhara, véase, en general, el Capítulo VIII.

⁵¹³ El momento propicio vendría definido por la expansión del terrorismo yihadista en el Sahel, que obligaría a fomentar la seguridad en la zona, algo que desde la perspectiva marroquí difícilmente podría darse si nace a la independencia un Estado endeble en el que germinaría ya el terrorismo. Véase tal tesis, mucho más elaborada, junto con la posición marroquí en perspectiva, en la obra del militar Mohammed BOUGHDADI: Mirada sobre la seguridad euro-magrebí frente a los desafíos saharianos Edición del autor, DL ISBN 2009 MO 1348-20-04-2009.

⁵¹⁴ Véase la noticia que se hacía eco de lo publicado en la prensa marroquí de 26 de junio en “Reconocimiento de fronteras” *El País* 27 junio 1992.

⁵¹⁵ Véase el epígrafe “La vecindad conflictiva: las relaciones con Argelia”, en el Capítulo II.

bilateral en términos estratégicos se mantuvo tranquila, pero en cuanto la guerra contra los terroristas yihadistas comenzó a dar resultados y Argelia normalizó sus relaciones con los países occidentales, acompañado todo ello de un período de bonanza económico-financiera en el primer lustro del siglo XXI, las autoridades de Argel se plantearon modernizar sus principales sistemas de armas y ello encendió las alarmas en Rabat, en particular ante la firma de un gran acuerdo de compra de armamento ruso, anunciado en marzo de 2006 durante una visita del Presidente Vladimir Putin a Argel. Al final dicha gran compra no se materializó en los términos inicialmente fijados por rechazar Argel el material enviado, pero Marruecos sigue ahora vigilante ante los acercamientos argelinos al mercado francés de armamento. En junio de 2008 Francia firmaba con Argelia un acuerdo de suministro que incluye cuatro fragatas FREMM, mientras Marruecos tiene encargada una del mismo modelo a añadir a las otras dos que ya tiene desde hace años en servicio.

La política marroquí de adquisiciones llevó al país a incrementar notablemente su presupuesto de defensa en 2009, alcanzando los tres mil doscientos seis millones de euros, equivalente al 4,6% del PIB. Ya en 2008 Marruecos fue el tercer mayor comprador de armas del mundo, debido a la adquisición de veinticuatro cazabombarderos estadounidenses F-16 que costaron mil setecientos dieciocho millones de dólares financiados en un 80% por Arabia Saudí. La tercera fragata francesa, que aún no ha sido entregada, le costará a Marruecos unos quinientos millones de dólares.⁵¹⁶ Por otro lado, el reforzamiento de la Real Fuerza Aérea no obedece solamente al anuncio de compra de cazabombarderos a Rusia por parte de Argelia sino también a la adquisición por esta de treinta y seis cazabombarderos MIG-29 a Bielorrusia y la transformación de sus MIG-23B en MIG-23N por Rusia y Bulgaria.

Para Marruecos esto último ha sido más inquietante que la modernización naval. Tradicionalmente Argelia se había dotado de aviones de caza y bombarderos soviéticos y desde mediados de los ochenta del siglo XX también de aviones de transporte militar C-130 estadounidenses, adquiridos en el contexto de la progresiva normalización de relaciones entre Argel y Washington como resultado de la firma de un importante acuerdo de abastecimiento de gas argelino en la primera mitad de esa década. Los aviones de facturación soviética que Argelia adquiría obedecían al modelo “exportación” y no al “modelo Pacto de Varsovia”, estando por ello menos equipados en sistemas de armas, pero con el tiempo Argelia ha diversificado su lista de abastecedores y se ha hecho más exigente en lo que respecta a la

⁵¹⁶ “Magreb. ¿Para qué se arma Marruecos?” *ISPE* n° 665, 21 septiembre 2009, pp. 6-7.

calidad, lo cual ha incrementado la preocupación marroquí.⁵¹⁷ Además, durante los noventa la Fuerza Aérea argelina permaneció en buena medida marginada con respecto a sus Fuerzas Terrestres - protagonistas junto con los distintos cuerpos de seguridad de la lucha contra el terrorismo - y hubo que esperar hasta julio de 1997 para ver unas maniobras de envergadura, realizadas, como siempre, sobre el supuesto de una incursión hostil en el territorio nacional, leída siempre en Argelia en clave de agresión marroquí.

Periódicamente suelen producirse pequeños incidentes en la frontera argelino-marroquí que hasta ahora no han provocado una escalada pero que son buen botón de muestra de la tensión endémica que se vive a lo largo de la misma. Entre las más recientes destacaremos la que tenía lugar a mediados de mayo de 2009, cuando trabajadores marroquíes que construían una pista en las proximidades de la frontera, en la región de Tlemcen, penetraban en tierras de labranza argelinas y eran descubiertos por agentes del paso fronterizo de Youcef.⁵¹⁸ No faltan analistas marroquíes que presentan este enfrentamiento atávico con Argelia, no en los términos negativos y de bloqueo con que lo calificamos habitualmente en Europa, pensando en lo que tiene de obstáculo para la integración subregional Sur-Sur y para la dinamización de la cooperación Norte-Sur en el Mediterráneo Occidental, sino en términos de clarificación, dinamización y reforzamiento del propio proceso de construcción interna de Marruecos como una comunidad nacional y política. Así, para el Profesor Abdelali Benamour el objetivo de la recuperación de las provincias saharianas fue en Marruecos motivo de unión entre facciones que en los años sesenta habían estado viviendo en continuas disputas; añade Benamour que habría que agradecer a Argelia el servicio unificador que habría aportado a Marruecos alimentando la causa saharauí.⁵¹⁹

En esta interpretación no cabe la que achaca a la guerra del Sáhara Occidental buena parte de la responsabilidad de las lacras económicas y sociales marroquíes, derivado el gasto al esfuerzo bélico sostenido durante décadas. Por otro lado conviene recordar que parte de los costes de la guerra y la ocupación del Sáhara han venido siendo sufragados por países aliados de Marruecos, bien árabes como Arabia Saudí y Kuwait, o bien occidentales como los Estados Unidos y Francia, aunque más allá de la opinión de quienes defienden la necesidad de

⁵¹⁷ JORDÁN ENAMORADO, J.: *op.cit* p. 473.

⁵¹⁸ ALIMOUSSA, Jamal: "Incident à la frontière algéro-marocaine" *Liberté (Argel)* 21 mayo 2009, p. 2.

⁵¹⁹ Para este autor, este apoyo argelino a la independencia saharauí sirvió incluso para clarificar el camino de las distintas facciones políticas marroquíes hacia la democratización del país. Véase BENAMOUR, Abdelali: *Le Maroc interpellé* Casablanca, Éditions Edif, 1993, p. 50.

mantener esa enorme *inversión* en aras de la unidad nacional, el conflicto ha supuesto un importante fardo para la economía del país y le ha obligado a buscar apoyos en el crédito exterior y, por tanto, en el endeudamiento. En cualquier caso Marruecos tiene desplegados en el territorio del Sáhara Occidental a ciento setenta mil efectivos⁵²⁰, siendo en términos jurídicos potencia ocupante y no potencia administradora como muchos afirman erróneamente⁵²¹.

Por otro lado, el conflicto no deja de originar problemas internos en Marruecos, como demostraron la llamada *Intifada* de 21 de mayo de 2005, o la manifestación del 27 de febrero de 2008 en Tan Tan para apoyar la autodeterminación del Sáhara en la que un policía resultó herido, muriendo al poco tiempo. Más recientemente, y en el contexto de las revueltas árabes iniciadas en el otoño de 2010, cabe citar la instalación de un campamento de protesta en Gdeim Izik, en las afueras de El Ayún, que llegó a concentrar a entre 15.000 y 20.000 saharauis de la zona ocupada por Marruecos, que mantuvieron su actitud durante varias semanas hasta que fueron disueltos por las fuerzas de seguridad marroquíes el 8 de noviembre de ese año. La experiencia reivindicativa de este campamento y la represión posterior de movilizaciones en la capital del territorio hizo aún más enrarecida la atmósfera de obligada convivencia entre la población local y los nuevos colonos marroquíes⁵²².

El tercer polo de proyección del esfuerzo defensivo marroquí se centra en los últimos años en la defensa de su espacio marítimo y de los recursos que alberga, tanto los pesqueros como los mineros del subsuelo marino. Ello ha llevado a Rabat a ir definiendo una verdadera política marítima, e incluso oceánica, a la que se le va dando forma más por la vía de los hechos que por la de una definición doctrinal y pública. Aparte de renovar e incrementar sus medios navales con varias fragatas francesas clase ‘Floreale’, que dan mayor proyección a su Marina Real, Marruecos viene modernizando sus bases navales de Dajla, Agadir, Casablanca y Alhucemas y actualmente construye una nueva, la de Ksar Sghir, situada a algo más de cuarenta kilómetros de Ceuta y en una zona estratégica por su cercanía a la hispano-estadounidense de Rota.

⁵²⁰ “170.000 soldats marocains dans les territoires sahraouis” *Le Jeune Indépendant* (Argel) 14 julio 2009, p. 4.

⁵²¹ Véase, en general, el Capítulo VIII.

⁵²² “Sáhara Occidental. Mar de fondo con fosfatos” *ISPE* n° 721, 15 noviembre 2010, pp. 4-5, y “Sáhara Occidental. Paisaje tras la batalla” *ISPE* n° 723, 29 noviembre 2010, pp. 4-5. Protestas por la explotación marroquí de recursos del Sáhara, enfrentamientos con las fuerzas de seguridad en escenarios varios o una huelga de hambre protagonizada por seis jóvenes de Guelmin, localidad situada en el sur de Marruecos y próxima al territorio del Sáhara Occidental son ejemplos de dicho enrarecimiento de la convivencia a lo largo de 2011. Véase CANALES, P.: “Seis jóvenes al borde de la muerte” *El Imparcial* 16 junio 2011, en www.elimparcial.es.

Es necesario insistir en que el seguimiento del fortalecimiento de la Marina Real debe de hacerse con gran atención en términos de inventario, pues su percepción amplia de la seguridad y de la defensa hace que en ocasiones la adquisición de material naval militar, orientado como veíamos a la defensa de sus recursos, se asigne en términos presupuestarios al Ministerio de Pesca y no a las partidas propias de defensa⁵²³.

La de Ksar Sghir será probablemente una gran base y con ella Marruecos quiere mostrar la misma ambición que en la misma zona del Estrecho ha mostrado poniendo en marcha su gran puerto de contenedores “Tánger-Mediterráneo 1”. La entrada en servicio en 2008 de “Tánger-Mediterráneo 1” es un buen ejemplo de las prioridades marroquíes en clave de seguridad económica. Tratando de rivalizar con el puerto español - también centrado en los contenedores - de Algeciras, y no sólo en la zona del Estrecho sino incluso en el marco más amplio del Mediterráneo, pues ya ha superado en tráfico de contenedores al puerto de Marsella, Marruecos quiere aparecer como una referencia obligada en términos logísticos y de inversiones. Anunciado el proyecto por Mohamed VI en 2002 y firmemente apoyado por Francia en su puesta en funcionamiento, “Tánger-Mediterráneo 1” movió a lo largo de 2008 un millón de contenedores, un 30% de los que absorbe Algeciras, y su objetivo es triplicar esa cifra aprovechando las ventajas comparativas que en términos laborales y fiscales ofrece Marruecos frente a España.⁵²⁴ En junio de 2009 Mohamed VI inauguraba las obras del que será “Tánger-Mediterráneo II”, un puerto que cuando esté terminado (en 2014) podría absorber cinco millones de contenedores al año.

En relación con la cuestión pendiente del desarrollo del Rif, que trataremos más adelante, Marruecos ha querido conectar la puesta en marcha del macropuerto “Tánger-Mediterráneo 1” con el lanzamiento de un gran plan de desarrollo de la región septentrional del país, largo tiempo marginada: tal transformación comienza a hacerse visible sobre el terreno en lo que a construcción de carreteras y viviendas se refiere, pero aún es pronto para hacer una valoración en términos de desarrollo. Si las inversiones importantes se confirman a nadie se le escapa que estos intentos de hacer despegar el norte marroquí a través de realizaciones como “Tánger-Mediterráneo 1” u otros proyectos como el puerto “Nador West Med” podrían ser útiles también para eclipsar el peso económico de las ciudades españolas de

⁵²³ Así ocurrió en el pasado con la adquisición a España de una corbeta clase ‘Descubierta’ y de varias patrulleras financiada con créditos FAD. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: El papel de las Fuerzas Armadas Reales en el Marruecos de hoy Madrid, Real Instituto Elcano-Documento de Trabajo nº 2003/10, 28 febrero 2003, pp. 18-19.

⁵²⁴ CEMBRERO, I.: “Nace un coloso al sur del Estrecho” El País (Economía) 9 agosto 2009, p. 14.

Ceuta y de Melilla. Además, Marruecos aprovecha otras fuentes de financiación, como son algunas procedentes de países del Golfo, para construir infraestructuras en la zona norte, destacándose a título de ejemplo el préstamo de sesenta millones de dólares concedido en 2008 por el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED), destinado a financiar el eje de la autopista Fez-Uxda, préstamo que se añade a otros concedidos para construir una presa en Chefchaouen.⁵²⁵

A estos esfuerzos en términos de infraestructuras para facilitar el comercio se unirían otros que, viniendo de muy atrás, se refuerzan últimamente para asegurarse el papel de primer destino turístico de África. Su esfuerzo innovador quedó reflejado en el *Plan Azur 2010* cuyo objetivo es alcanzar los diez millones de turistas a partir de dicho año. A tal fin estaba prevista la construcción de seis estaciones balnearias con una capacidad total de ochenta y cinco mil camas en hoteles y otras treinta y cinco mil en chalets y apartamentos: la primera de las seis, Mediterrania-Saidia, era inaugurada en junio de 2009 y la segunda, Mazagan, situada entre El Jadida y Azemmour, lo fue en octubre⁵²⁶. Cabe destacar que, aunque no todos, buena parte de los proyectos de expansión turística se llevarán a cabo en la zona septentrional del país.⁵²⁷

Pequeños pasos en términos de inversiones en la zona norte de Marruecos se están dando en los últimos meses pero aún está por ver, como afirmábamos anteriormente, si forman parte de una estrategia de desarrollo integrada y sostenida en el tiempo. En enero de 2009 Mohamed VI hizo alusión a un macroproyecto de ciudad a construir entre Tánger y Tetuán en la próxima década, a la que se denominará ‘Chrafate’ (Belleza), siempre que los diversos polos de desarrollo imaginados en la zona arranquen.⁵²⁸

También en el lado oriental de la región septentrional marroquí, en torno a Nador, se quiere impulsar un proyecto parecido en términos de impacto regional, aunque de menor entidad inversora: en junio de 2009 Mohamed VI anunciaba la construcción del mencionado puerto de “Nador West Med”, a culminar en 2015 y especializado en hidrocarburos. Pero para que tal proyecto viera la luz sería necesario, bien que Marruecos comenzara a producir crudo y/o gas para exportarlo, o bien que mejoraran sus relaciones con Argelia para aprovechar su

⁵²⁵ NARAME, V.: “Le Maghreb s’est mis au Golfe” *Arabies* julio-agosto 2009, p. 42.

⁵²⁶ “Maroc. Première destination touristique africaine” *El Watan Économie (Argelia)* 20-26 julio 2009, p. 12.

⁵²⁷ “Immobilier. L’alliance de la CDG” *Arabies* julio-agosto 2009, p. 26.

⁵²⁸ Uno y muy importante sería la construcción de una planta de Renault en Melloussa, para producir hasta 400.000 vehículos al año, pero esto aún no está aprobado y choca con el contexto general de crisis. Nissan planeaba inversiones en esta zona y las ha aplazado.

producción. No parece, sin embargo, que lo uno o lo otro vaya a suceder ni a corto ni a medio plazo. El único gasoducto -el *Magreb-Europa* (GME) también llamado ‘Pedro Durán Farrel’, operativo desde 1996- que conecta los campos argelinos de gas de Hassi R'Mel con la Península Ibérica atravesando Marruecos y el Estrecho de Gibraltar (mil ochocientos cuarenta y cinco kms. de longitud) ha visto aumentar su capacidad desde los ocho mil millones de metros cúbicos anuales hasta los once mil quinientos, pero ello no ha redundado en beneficio ni de Marruecos ni de la integración magrebí. Un segundo gasoducto, el *Medgaz*, que ha entrado en servicio en 2011, va directo de Argelia a España, sin atravesar Marruecos⁵²⁹. Tampoco lo atraviesan, como es obvio, los gasoductos con destino a Italia⁵³⁰.

El anuncio de la construcción, que se espera culminar a mediados de la próxima década, de un gran gasoducto, el *Trans-Sahariano* (TSGP), que será el mayor del mundo, conectando los campos de producción de Nigeria con Argelia y con Europa a través de Níger, no incluye a Marruecos en su itinerario. Habrá que estar atentos, en todo caso, a los trabajos de la *European South Gas Regional Initiative* que, presidida por el Director General de Energía de la UE y contando con la presencia de delegaciones de España, Francia y Portugal, se ha visto dinamizada desde la llegada a la Presidencia francesa de Nicolas Sarkozy. Los escenarios energéticos futuros en la zona, incluyendo la posibilidad de doblar la capacidad de Medgaz y el posible papel de Marruecos, habrá que inscribirlos en el marco de una UE que desea diversificar lo más posible sus fuentes de abastecimiento a la luz de las malas experiencias sufridas en los inviernos de 2006, 2007 y 2008 con la Federación de Rusia⁵³¹. Pero por ahora, a salvo el GME y de forma marginal, Marruecos no cuenta en ninguno de los proyectos vertebradores de los vínculos Sur-Sur y Norte-Sur en el ámbito de los hidrocarburos.

Por lo que hace a los recursos marinos el proceso de su nacionalización por Marruecos se inició con la creación de una zona exclusiva de pesca en 1973 y una Zona Económica

⁵²⁹ El *Medgaz*, entre la localidad argelina de Beni Saf y Almería, fue aprobado por la Comisión Europea en 2003 como proyecto de interés común en las redes energéticas transeuropeas. Véase “Un grand gazoduc en négociation entre la France et l’Espagne. Il sera relié au Medgaz” *Le Maghreb (Argelia)* 20 julio 2009, p. 5.

⁵³⁰ El Gasoducto Enrico Mattei (Transmed) que lleva gas argelino a Italia a través de Túnez desde 1984 tiene hoy una capacidad de 32.000 millones de metros cúbicos anuales. Otro gasoducto conectando Argelia e Italia es el GALSI.

⁵³¹ SAÂDOUNE, M.: “Un grand gazoduc Espagne-France relié à Medgaz” *Le Quotidien d’Oran (Argelia)* 20 julio 2009, p. 3.

Exclusiva (ZEE) de 200 millas, que sólo se aplica a las aguas atlánticas, en 1978⁵³². Frente a la práctica tradicional de la extracción pesquera en manos de buques europeos, y sobre todo españoles, Marruecos, al igual que otros países de la región, como Mauritania, ha ido adquiriendo mayor protagonismo en la extracción, con buques y tripulaciones propias, mientras los actores europeos han desviado sus actividades hacia el procesamiento y la comercialización quedando cada vez menos barcos - fundamentalmente españoles y en menor medida portugueses - a los que se imponen fuertes cánones para la explotación pesquera. En abril de 2001 la no renovación del Acuerdo de Pesca con la UE contribuyó a agudizar la crisis con España al forzar el amarre de trescientos veintiséis barcos sin licencias ya para pescar en aguas marroquíes (y del Sáhara Occidental)⁵³³. En realidad la pesca en aguas del Sáhara Occidental no debería estar mediatizada por Marruecos, como potencia ocupante del territorio, ateniéndonos a las normas del Derecho Internacional aplicables a los recursos naturales de los territorios no autónomos, pero en este caso se han impuesto y se siguen imponiendo los hechos consumados⁵³⁴.

Finalmente, destacaremos que la percepción marroquí de la necesidad de defender sus recursos en el mar y en el suelo y subsuelo marinos llevaron a Rabat a discutir en noviembre de 2001 - en pleno contexto de agravamiento de las relaciones hispano-marroquíes en otros ámbitos - los derechos sobre espacios adyacentes al archipiélago canario asimilados a los del Sáhara Occidental y por tanto sujetos, según su particular interpretación, a la soberanía marroquí. En noviembre de 2001 Marruecos concedió licencias de exploración a las compañías *Kerr MacGee*, de los EEUU y a la francesa *TotalFinaElf*, mientras que el 21 de diciembre el Consejo de Ministros español hacía otro tanto en siete zonas marítimas de Canarias y en dos zonas situadas frente a Cádiz a favor de *Repsol YPF*. El 23 de enero de 2002 el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) publicaba los permisos definitivos de investigación

⁵³² SUÁREZ DE VIVERO, J.L.; RODRÍGUEZ MATEO, J.C; y PANEQUE SALGADO, P.: “África y la frontera sur de Europa” *Boletín de la Asociación Geográfica Española (AGE)* nº 21-22, 1995-1996, p. 54. Véase el epígrafe “La ZEE de la RASD”, en el Capítulo VIII.

⁵³³ Véanse, en el Capítulo IV, los epígrafes “Esperanzas y asimetrías” y “Los acuerdos pesqueros: un clásico”.

⁵³⁴ Sobre la aplicación de los acuerdos pesqueros a las aguas del Sáhara, véase el epígrafe “Acuerdos de pesca y recursos naturales del Sáhara Occidental”, en el Capítulo IX.

otorgados a *Repsol YPF*, destacándose que en dos de las siete zonas marítimas frente a las costas de Fuerteventura y Lanzarote, Marruecos albergaba pretensiones de soberanía⁵³⁵.

Población, recursos, desarrollo

Para cerrar el círculo de los elementos constitutivos del Estado marroquí, de su seguridad y defensa, hay que hablar de la población, de la situación política, económica y social y de cómo se percibe desde la política de seguridad y defensa marroquí orientada prioritariamente, recordémoslo, a garantizar la estabilidad interna del país y a defender su imagen y sus intereses fuera del mismo.

Directamente conectada a la situación política hemos de situar la económica cuyas diferentes magnitudes definidoras ya hemos presentado en otro de los capítulos⁵³⁶. Su comparación con los países de la vecindad europea procede por su dimensión estratégica. No en vano nos encontramos con la frontera en términos económicos, entre el Norte y el Sur, más marcada del mundo, una frontera que, por añadidura, conlleva en los límites de las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla, un fuerte contenido simbólico, amén de muchas consecuencias prácticas.

Como ya hemos indicado, Marruecos inició una honda reforma económica con los programas de privatización desde 1989 y aún antes, en 1983, había iniciado una política económica caracterizada por el desarrollo de los intercambios comerciales con el exterior y el fomento de la inversión privada. Pero el problema reside en la estructura profunda de la economía marroquí, porque la extrema dependencia del país respecto a la agricultura y a la exportación de fosfatos lo ha hecho muy vulnerable a los factores climáticos y a las oscilaciones del mercado de las materias primas. En la actualidad la agricultura, siempre errática por el factor climático, aún representa alrededor del 40% del empleo, frente al 25% de la industria y al 35% de los servicios, y cerca del 15% del PIB. Por otro lado, siendo Marruecos uno de los principales productores de minerales de África los fosfatos representan el 90% de su producción mineral total, posee dos tercios de las reservas mundiales de roca fosfática y es el tercer productor y el mayor exportador de la misma.

⁵³⁵ “Repsol recibe el permiso definitivo para buscar petróleo en Canarias” *Cinco Días* 24 enero 2002, y GORRIARÁN, Ramón: “El Gobierno autoriza a Repsol a buscar petróleo en aguas que reclama Marruecos” *Diario de Navarra* 22 diciembre 2001, p. 4.

⁵³⁶ Véase Capítulo V.

Siempre en términos de desarrollo económico y de su impacto en la seguridad cabe destacar que Mohamed VI ha comenzado a acometer la cuestión tradicionalmente pendiente del subdesarrollo de la región septentrional del Rif, y así lo ilustrábamos anteriormente en algunos de sus aspectos. Aunque es obligado señalar que ya Hassán II aprobó una ley para dicha región en 1997, lo hizo tan sólo dos años antes de su muerte y tras un largo reinado en el que la región no había sido vista sino como levantisca y, por tanto, blanco de acciones antisubversivas, en particular la llevada adelante en el marco de la denominada *Revuelta del Rif* de 1958.⁵³⁷ La marginación política y económica del norte del país se ha explicado por los ecos de la insurrección de 1958 y los efectos que produjo en términos de desconfianza por parte de Palacio. La ley de 1997 fue un intento, aunque tímido, de acometer la compleja cuestión territorial del país más allá de la recurrente fijación por el Sáhara Occidental⁵³⁸.

A partir de su llegada al trono Mohamed VI mantuvo la política liberalizadora de su padre en lo económico, aunque según los expertos se ha tratado de una política de mínimos, pues el Estado ha seguido durante mucho tiempo ejerciendo en buena medida el control de las grandes empresas de servicios públicos (telefonía, electricidad, fosfatos...) hasta comenzar el proceso de privatizaciones en los últimos años. Por otro lado, la propia Monarquía ha estado ligada - a través de la “Omnium Nord-Africain” (ONA) y del holding real SIGER - a los grandes negocios, debiendo ser considerada como uno de los principales, si no el principal, actor económico del país⁵³⁹. Esta realidad debe ser asumida por los principales operadores económicos extranjeros presentes en el mercado marroquí.

Aunque ya nos hemos referido a ello, es preciso volver a la cuestión energética en términos de *hándicap*, no sólo por la falta endémica de recursos que Marruecos sufre, sino también por su marginación respecto de las principales redes de abastecimiento, con la paradoja de que una de las principales, el GME, atraviesa su territorio sin obtener por ello una ventaja sustancial. Marruecos se beneficia de derechos de tránsito y también obtuvo compensaciones en los momentos de la realización de las obras, pero no recibe cantidades relevantes del gas natural que el tendido transporta por decisión política nacional y por ello no

⁵³⁷ Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “La cuestión bereber en el Magreb actual” en DE CUETO NOGUERAS, Carlos y SID AHMED, Abdelkader (dir): Droits humains et diversité ethnoculturelle dans l'espace euroméditerranéen: réalités et perspectives París-Granada, Publisud-Fondation Euroarabe de Hautes Études, 2007, pp. 40-41.

⁵³⁸ Con respecto al Rif, véase el epígrafe “La emergencia de la identidad Amazig y su impacto en la realidad marroquí”, en el Capítulo I.

⁵³⁹ Véase, en el mismo Capítulo I, el epígrafe “Los negocios de la monarquía”.

podemos considerar que esta obra, que es estratégica para España, sea hoy por hoy estratégica también para Marruecos. No lo es en términos económicos ni tampoco como instrumento de aproximación a su vecino argelino, aunque sus potencialidades son innegables en ambos planos. A fines de agosto de 2000 Mohamed VI anunció el descubrimiento de petróleo de gran calidad en la región de Talsint, fronteriza con Argelia, según se derivaba de las prospecciones realizadas por la pequeña firma tejana ‘Lone Star’. Con ello parecía que el futuro de Marruecos iba a cambiar y en un primer momento se afirmó que el yacimiento podía contar con reservas de hasta diez mil millones de barriles; incluso el Ministro de Energía Yousef Tahiri, que estrenaba en aquellas fechas su cargo, se disparó eufórico hasta los quince mil. Poco después el triunfalismo devino moderado desencanto. Así Marruecos ha tenido que seguir importando ciento cuarenta y cinco mil barriles diarios de petróleo para mantener su economía en marcha (España importaba en esas fechas un millón trescientos noventa mil barriles/día) y la vecindad o la cercanía de Estados productores (Argelia y Libia, incluso Mauritania) no se refleja en el abastecimiento de Marruecos⁵⁴⁰.

La lucha contra la inmigración irregular

Habiendo sido Marruecos país emisor de emigrantes hacia el mercado de trabajo comunitario desde décadas atrás, la situación se complicó a partir de la segunda mitad de los años noventa. Los flujos de emigrantes irregulares procedentes de las costas marroquíes comenzaban a llegar a territorio peninsular en *pateras* y, por añadidura, lejos de seguir camino hacia el resto de Europa como antaño, comenzaron a asentarse en España donde el mercado informal ofrecía muchas posibilidades. Esta nueva y problemática realidad pronto se iba a añadir a la lista de puntos de fricción existentes entre España y Marruecos, sobre todo desde el momento en que España puso en marcha en 1997 el denominado *Plan Sur*,⁵⁴¹ y comenzaría a adquirir tintes trágicos con los cada vez más frecuentes accidentes de las pateras y a incidir en las cuestiones de seguridad dada la ilegalidad creciente, bien visible tanto en términos de tráfico de seres humanos como de trabajo ilegal y fraude estructural. A Marruecos le costó asumir, como luego veremos con respecto al terrorismo yihadista salafista, la gravedad de la amenaza representada por estos flujos de irregulares, siendo España la que protestaba casi en solitario ante cierta indiferencia de sus socios europeos y el silencio de

⁵⁴⁰ “La ilusión del ‘oro negro’ en una economía necesitada de energía barata” Expansión 27 septiembre 2000, p. 8.

⁵⁴¹ ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Los nuevos riesgos y su incidencia en Marruecos” Cuadernos de la Guardia Civil nº XXIV, 2001, p. 91.

Marruecos, que no quería ver manchada su imagen por este problema. Así es significativo que en diciembre de 2000 Marruecos fuera uno de los cincuenta países que se abstuvo de firmar la Convención de Palermo sobre Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos Adicionales sobre Emigración Ilegal y Tráfico de Mujeres y Niños.

En el verano de 2001 se daban situaciones insostenibles en las que hasta ochocientos irregulares llegaban en un fin de semana a las costas andaluzas, incrementándose con ello la alarma social y agudizándose la crisis entre España y Marruecos. Por otro lado, la llegada de irregulares subsaharianos a territorio marroquí - o también a la parte del Sáhara Occidental ocupada por Marruecos - para desde allí saltar a Canarias o, a través del Estrecho, a la península, agravaba cada vez más la situación dentro del propio país magrebí, donde a la tragedia de la muerte de ciudadanos marroquíes había que ir añadiendo el descontrol sobre los contingentes de subsaharianos deambulando por Marruecos o por el Sáhara Occidental.

Todo ello llevó, entre otras cosas, a que durante su Presidencia de la UE, en el primer semestre de 2002, España tratara -sin éxito- que se aprobara una reducción de ayudas comunitarias a los países terceros que no colaboraran seriamente en la lucha contra la inmigración irregular, propuesta que fue paralizada por Francia y que contribuyó a alimentar la animosidad marroquí contra el Gobierno español.

En términos de seguridad y defensa Marruecos hubo de poner en marcha a partir de 2001 operativos cada vez más frecuentes tanto de la Marina Real, en las aguas adyacentes a Marruecos y al Sáhara Occidental, como de la Gendarmería Real y, en ocasiones, también de las propias FAR, en tierra para hacer frente a esta situación⁵⁴². En febrero de 2004 un mejor entendimiento hispano-marroquí permitió el establecimiento de patrullas mixtas Guardia Civil -Gendarmería Real operando en aguas atlánticas para tratar de detener los flujos de irregulares que viajaban en pateras desde la costa marroquí y del Sáhara Occidental o en cayucos desde Mauritania o Senegal. Junto a ello sendas Conferencias internacionales de carácter multilateral copatrocinadas por Marruecos y España, una en Rabat en julio de 2006 y la otra

⁵⁴² Véanse algunos ejemplos de acciones de la Marina Real y de la Gendarmería Real en aquellos años en ECHEVERRÍA JESÚS, C.: El papel de las Fuerzas Armadas Reales op cit p. 9; sobre la cooperación entre ambos Cuerpos de seguridad interior véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “La coopération entre la Guardia Civil espagnole y la Gendarmerie Royale marocaine. Un exemple d’effort commun dans la lutte contre les trafiques illicites” en EL HOUDAÏGUI, Rachid y DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro (Dir); Les risques en Méditerranée- Conséquences sur le trinôme; Union Européenne, Espagne, Maroc. Actes des deuxièmes journées de dialogue Euro-marocain Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2011, pp. 31-42.

en París en noviembre de 2008 sobre Migraciones y Desarrollo, trataron de involucrar al mayor número de actores para dar respuesta a un fenómeno que sigue vigente.

En la actualidad, el *Sistema Integral de Vigilancia Exterior* (SIVE), que en 2001 comenzó a instalar la Guardia Civil española en el Campo de Gibraltar, alcanza ya todo el perímetro de la costa sur y este españolas entre Ayamonte, en Huelva, y el Cabo de San Antonio, en Alicante, además de las estaciones también desplegadas en las islas orientales del archipiélago canario.⁵⁴³ Aunque la presión migratoria irregular no es comparable a la sufrida en años anteriores, como 2006 ó 2007, se mantiene en un nivel de intensidad media habiéndose añadido desde hace tres años pateras procedentes de la costa argelina a las embarcaciones procedentes de Marruecos. El telón de fondo jurídico a destacar es el de las negociaciones en marcha entre la UE y Marruecos para alcanzar un Acuerdo General de Readmisión de Inmigrantes cuya culminación sigue planteando dificultades⁵⁴⁴. En la Cumbre UE-Marruecos celebrada en Granada en los días 6 y 7 de marzo de 2010 se le recordaba a Marruecos la necesidad de llegar cuanto antes a un acuerdo⁵⁴⁵.

La producción y el tráfico de drogas

Con una producción anual de más de cien mil toneladas de resina de *cannabis* – esa fue la obtenida en 2009 - Marruecos ha venido siendo durante años el principal productor mundial y ello ha afectado al país -y a sus vecinos- en términos de tráfico, consumo e incremento de la corrupción y de la violencia. Si en los años ochenta era ya un importante abastecedor de *hachís* en España y resto de Europa, en los años noventa pasó a ser el principal⁵⁴⁶, a pesar de los esfuerzos declarados por las autoridades marroquíes.

Innecesario es subrayar en términos de seguridad el papel desestabilizador y desintegrador que esta actividad ilícita tiene en términos de política interna, afectando en particular a la región norte del país donde alimenta la corrupción y eventualmente a células islamistas radicales que allí tienen hondas raíces, así como en clave de vecindad con respecto a Argelia, incrementando así la lista de agravios recíprocos.

⁵⁴³ BÁRBULO, T.: “43 estaciones del SIVE vigilan ya la costa desde Huelva hasta Alicante” *El País* 1 octubre 2009, p. 16.

⁵⁴⁴ Véanse los epígrafes “Esperanzas y asimetrías” y “Los acuerdos sectoriales”, en el Capítulo IV.

⁵⁴⁵ Véase Council of the European Union: *Déclaration conjointe Sommet UE-Maroc. Grenade, 7 mars 2010* 7220/10 (Presse 54).

⁵⁴⁶ ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Los nuevos riesgos y su incidencia en *op.cit* p. 93.

Una gran redada llevada a cabo en la región de Nador en enero de 2009 permitía la detención de varios miembros de las FAR y de la Gendarmería Real presuntamente involucrados en el tráfico de hachís⁵⁴⁷. En la vecina Argelia las fuerzas de seguridad requisaban tan sólo en 2008 más de treinta y ochotoneladas de *kif* producido en Marruecos y localidades argelinas próximas a la frontera marroquí, como Maghnia, se convertían en emporios de una delincuencia que solapaba esta actividad con el tráfico de seres humanos⁵⁴⁸.

Tradicionalmente, dos han venido siendo las rutas elegidas por los traficantes marroquíes para beneficiarse del territorio argelino: una dirige la droga a Europa por mar desde las playas de la región del Oranesado y la otra, en el sur, penetra clandestinamente en las proximidades de Bechar y de Tinduf para alcanzar a través del Sahel los mercados de Oriente Medio. A ello se une en años recientes el tráfico de drogas procedentes de Iberoamérica que, entrando en el continente por países de África Occidental (en particular Guinea Bissau y Guinea Conakry), atraviesa el Sahel y el Sáhara buscando los mercados europeos⁵⁴⁹.

En clave histórica la corrupción alimentada por la producción y el tráfico de drogas ha llegado a las altas instancias del Estado y así, en 2006, poco después de la detención de Cherif Bin Loidane, gran traficante del norte del país, Mohamed VI destituía y encarcelaba en la Prisión de Oukacha, en Casablanca, a Abdelaziz Izzou, relacionado con el anterior⁵⁵⁰.

Terrorismo y radicalización islamista

El desenganche de los partidos políticos con respecto a la sociedad y el aprovechamiento que de ello hacen los sectores islamistas en Marruecos, tanto los legales como los ilegales y los ilegales, viene siendo denunciado por múltiples expertos desde hace

⁵⁴⁷ ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Drogas y corrupción en Marruecos y la instrumentalización islamista” Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) n° 316, 11 febrero 2009, en www.gees.org.

⁵⁴⁸ BEY, Ahmed: “L’Algérie inondée par la drogue. Les voies dorées du cannabis marocain” L’Eco (Argelia) 15 junio-15 julio 2009, pp. 18-19.

⁵⁴⁹ La vinculación del terrorismo yihadista salafista de Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI) con esta otra actividad delincriminal constituye una amenaza cada vez más preocupante. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “The Recent Terrorist Activities in Sahel-Sahara Area” African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism (African Center for the Study and Research on Terrorism CAERT) n° 1, junio 2010, p. 33, en www.caert.org.dz.

⁵⁵⁰ Izzou había sido recomendado para el puesto por el General Hamidou Laânigri, Jefe entonces de la DGSN, quien pagaría con su cargo esta situación. Véase CHADI, T y HOUDAIFA, H.: op cit p. 26.

años⁵⁵¹. Pero antes de hablar del terrorismo y de su relación con la radicalización islamista conviene fijar algunas ideas sobre el islamismo político y sus manifestaciones desde la perspectiva de la seguridad y la defensa del régimen.

Aparte de la referencia siempre obligada al papel del Sultán como Comendador de los Creyentes en términos de legitimidad⁵⁵², que la Corona ha canalizado tradicionalmente a través de las cofradías, y de la escasa contestación a esta legitimidad religiosa de la Monarquía entre la población rural, hay que detenerse en la proliferación desde hace ya décadas de grupos islamistas más o menos radicalizados en los núcleos urbanos. Estos grupos comenzaron a ser visibles en los años setenta, cuando proselitistas de influencia paquistaní como el *Tabligh* comenzaban a jugar un papel destacado en la propagación de las ideas radicales. Instrumentalizados a veces por el régimen, como en tantos otros lugares del orbe árabo-musulmán, para contrarrestar a otros grupos opositores entonces considerados más peligrosos (partidos de izquierda y algunas poderosas fuerzas sindicales), los islamistas fueron medrando para hacerse más visibles en los años ochenta. En Marruecos, Justicia y Caridad (*Al Adl wa-l-Ihsan*) despuntó como uno de los movimientos más activos aunque muchos otros, como *Al Islab wa-l- Tadjdid* (Reforma y Renovación) o la radicalizada Asociación de la Juventud Islámica (*Ashabiya al-Islamiya*), que acabó siendo disuelta, también germinaron en aquella época.

Desde 1990 el líder de Justicia y Caridad, Abdessalam Yasin, vivía confinado en su domicilio en Salé, sometido a arresto domiciliario tras haber pasado años en prisión por haber osado escribir a Hassan II, en 1973, una larga y dura misiva, de ciento catorce páginas en la que cuestionaba su legitimidad religiosa y haber soliviantado a diversos sectores de la oposición creando su movimiento en 1981. Una década antes, en 1991, Justicia y Caridad había convocado una gran manifestación contra la *Guerra del Golfo* coadyuvando a la celebración de las mayores movilizaciones que se producían en el país desde la independencia, en 1956. En diciembre de 1995 Yasin había sido liberado en el contexto de las medidas flexibilizadoras acometidas por Hassan II, pero no tardó nada en criticar de nuevo al poder en público, en una mezquita, aludiendo a un ya enfermo Hassan II cuya enfermedad situaba en una *aleya* del Corán como castigo por su comportamiento, licencia nada poética

⁵⁵¹ Véase la entrevista a Mohamed Ennaji, Profesor de la Universidad Mohamed V de Rabat, realizada por Dominique Francoeur, “Le surpoids du religieux” *Arabies* julio-agosto 2009, pp. 68-69.

⁵⁵² Véase el epígrafe “El mito del poder religioso del monarca”, en el Capítulo I.

que le llevó de nuevo al confinamiento, hasta que en mayo de 2000 salió de él en el contexto de las primeras medidas liberalizadoras tomadas por Mohamed VI tras su subida al trono.

Ya en ese año 2000 Justicia y Caridad se mostró más pragmática, siguiendo en parte el ejemplo de los islamistas de Reforma y Renovación (*Al-Islah wa-l-Tadjudid*) que habían entrado en política a través del PJD aceptando algunas de las reglas básicas del juego dictadas por el *Majzén*. Liderado por Abdelilak Benkirane el grupo Reforma y Renovación fue permitido en la arena política por el Rey Hassan II en junio de 1996 a través de una fórmula cauta: varios de sus miembros entraron en liza electoral en noviembre de 1997 integrándose en el Movimiento Popular Constitucional Democrático y obtuvieron 9 diputados. El 12 de marzo de 2000, reinando ya Mohamed VI, ambos grupos islamistas participaron juntos en una manifestación en Casablanca contra un proyecto de ley que buscaba introducir principios civiles, y por ello no islámicos, para modificar el código de familia o *Mudawana*.

No obstante, a pesar de ciertas muestras de pragmatismo, Justicia y Caridad nunca ha perdido una ocasión para mostrar su fuerza: así, en 1998 reunió a más de cinco mil personas en el centro de Rabat para expresar su rechazo a los bombardeos estadounidenses en el norte de Iraq y al año siguiente, en el verano de 1999, organizaba seis *campings* en las playas de Casablanca acogiendo a más de cincuenta mil personas que se dedicaron a presionar y a coaccionar a los bañistas obligándoles a cubrirse y a rezar en la arena con ellos. De nuevo, en septiembre de 2000, reunieron a un millón de personas en Rabat para apoyar la Segunda *Intifada* Palestina o *Intifada Al Aqsa*. Esta creciente visibilidad y activismo de los islamistas en las calles acabó llevando al régimen a reaccionar. El 10 de diciembre de 2000, aprovechando la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos, una manifestación de casi un millar de seguidores del jeque Yasin fue duramente reprimida y trescientos manifestantes fueron detenidos y procesados⁵⁵³.

Junto a este islamismo político más o menos radicalizado Marruecos ha sufrido en los últimos veinte años el activismo de células y grupos terroristas que en ocasiones han realizado atentados, prevenidos en otras, las más, gracias a las detenciones masivas que el régimen suele hacer de forma periódica en dichos círculos. Ataques contra bancos y restaurantes de comida rápida aprovechando las movilizaciones de 1990 y 1991, en el contexto de la *Guerra del Golfo*, o el atentado de Marrakech del verano de 1994, fueron los antecedentes de los más importantes atentados terroristas en suelo marroquí ocurridos en la primera década del siglo

⁵⁵³ “El camino de Justicia y Caridad” *Amanecer del Nuevo Siglo* n° 116, febrero 2001, pp. 20-21.

actual⁵⁵⁴. El 16 de mayo de 2003 diversos atentados suicidas simultáneos provocaban en Casablanca cuarenta y cinco muertos; y en abril de 2007 varios atentados suicidas, ejecutados también en la capital económica del país, no producían resultados tan luctuosos pero sí una enorme alarma social, la misma que se ha reproducido más recientemente con el atentado producido contra el “Café Argana” de Marrakech en de abril de 2011. Por otro lado, diversos procesos judiciales contra células y redes terroristas yihadistas salafistas marroquíes celebrados tanto en Marruecos como en algunos países europeos han puesto de manifiesto la envergadura de la amenaza.

En clave subregional el terrorismo yihadista ha sido también excusa para alimentar las desavenencias entre los dos gigantes del Magreb, Argelia y Marruecos, y para exportar células a vecinos europeos como España, Francia, Italia o Bélgica, entre otros. En cuanto a la primera dimensión, Marruecos acusaba a terroristas argelinos entrenados en Francia del atentado que el 24 de agosto de 1994 provocaba la muerte de dos turistas españoles en el Hotel *Atlas-Asni* de Marrakech. Es significativo que Marruecos en aquellos años se desentendiera de la realidad del radicalismo y del terrorismo, pues con ello hacía caer aún más la atención sobre su vecino argelino, sumido entonces en una dura guerra contra un terrorismo yihadista de gran ferocidad que ya anticipaba la amenaza que a partir de la década siguiente se iba a dar a conocer a escala mundial. El proceso judicial celebrado en Fez meses después del atentado de Marrakech contra veintitrés implicados en dicha acción y el grupo que lo cometió - el *Movimiento Islámico Combatiente* (MIC), embrión del futuro *Grupo Islámico Combatiente Marroquí* (GICM) - ponía de manifiesto el carácter yihadista y multinacional de los terroristas, alejando el espectro de la pretendida conspiración argelina argumentada en un principio por las autoridades de Rabat. Esta actitud del poder marroquí explicaba la ausencia de Marruecos de la reunión de Ministros del Interior de los Estados ribereños del Mediterráneo Occidental que en marzo de 1995 se reunía en Túnez para reforzar su cooperación antiterrorista y que constituiría el embrión de lo que hoy es el marco informal de la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental, extendida ya a diez Estados, los cinco miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA) y los cinco países europeos del llamado arco latino⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ Sobre los antecedentes de atentados terroristas circunscritos a la década de los noventa véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “Los nuevos riesgos y su incidencia *op cit* pp. 94-95.

⁵⁵⁵ Tampoco estuvo presente Libia aunque en su caso se justificaba por el aislamiento del régimen, sometido a sanciones parciales decretadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en 1992.

Finalmente, hemos de destacar que el activismo terrorista del GICM a lo largo de la primera década del siglo XXI ha sido intenso tanto dentro como fuera del país. Dentro ha estado involucrado con mayor o menor intensidad en los atentados suicidas de 2003 en Casablanca y de 2007 en Casablanca y Meknes; en robos de armas en diversas localidades, destacándose como pionero el llevado a cabo en un cuartel del Ejército de Tierra en Guercif, en 2002; o en conspiración terrorista en diversos grados, afectando esto a los muchos individuos detenidos en multitud de operaciones preventivas efectuadas hasta la actualidad. Fuera del país los terroristas del GICM se han manifestado en el resto del Magreb y en la franja del Sahel; han estado muy presentes en suelo europeo en atentados como los del 11-M de 2004 en Madrid y en intentos de atentados desmantelados por las fuerzas de seguridad en lugares como Francia, Italia o Bélgica; en Oriente Medio han coadyuvado a la empresa terrorista yihadista salafista en Arabia Saudí e Iraq; y en Asia han sido también activos en el eje Afganistán/Pakistán; entre otros⁵⁵⁶.

Ante la importancia de la amenaza terrorista aquí descrita es lógico que el programa de desradicalización que llevan adelante las autoridades marroquíes atraiga el interés de países y regiones musulmanas y no musulmanas. El Ministerio del *Habous* y de los Asuntos Religiosos lleva a cabo actividades, como la formación de los imames y la supervisión y corrección en su caso de mensajes equívocos de origen presuntamente religioso, para evitar que Islam y violencia puedan verse relacionados.

Consecuencias regionales de la creación de una vecindad privilegiada UE-Marruecos

La vecindad privilegiada UE-Marruecos puede tener consecuencias inmediatas en términos de seguridad y defensa, en primer lugar, para las mismas partes directamente interesadas, pero también para el resto del Magreb y, más en general, el mundo árabe e islámico.

Las relaciones UE-Marruecos

Lo primero que ha de buscar Marruecos a través de esta relación reforzada a la que aspira mediante la articulación de un *Estatuto Avanzado* será evitar la repetición de crisis con sus socios europeos como la vivida en 1992, cuando el Parlamento Europeo bloqueó el IV

⁵⁵⁶ Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C: "The Current State of the Moroccan Islamic Combatant Group" *Combating Terrorism Center at West Point CTC Sentinel* Vol. 3, nº 3, marzo 2009, pp. 22-24.

Protocolo Financiero por desavenencias sobre el respeto de los derechos humanos en el país magrebí o su gestión del conflicto del Sáhara Occidental. Conocedor a fondo de la sensibilidad de algunos círculos europeos por ambos temas, Marruecos aprovechará el nuevo marco normativo para *vender* sus avances en la materia, aun cuando no sea fácil vislumbrar una mejora inmediata de su imagen en dichos círculos. Para lograrlo, Marruecos, aplicando el método ya experimentado en los años de la *guerra fría*, se presentará ante Europa como un faro de democracia y moderación en un medio autoritario y/o inestable.

Como hemos visto, hasta ahora la política de seguridad y de defensa de Marruecos tiene componentes estrictamente político-militares, pero también una buena dosis de elementos socio-económicos. La defensa tiene componentes internos - defensa de la seguridad del régimen frente a alteraciones desde el interior - y también internacionales, en el doble contexto de la defensa de la integridad territorial y en el de la defensa frente a la injerencia exterior. Esto da lugar a unas FAR sobredimensionadas en personal, procedente del voluntariado y gozando por ello de un buen nivel de instrucción, aun cuando existen vulnerabilidades como la avanzada edad de muchos de sus miembros y su bajo nivel cultural, reflejo de una sociedad en la que el porcentaje de analfabetismo es aún demasiado alto.

La política de defensa marroquí se concentra en buena medida en la defensa territorial con una proyección muy importante de sus medios materiales y humanos en el territorio ocupado del Sáhara Occidental, en sus inmediaciones y a lo largo de la frontera terrestre con Argelia. Pero más allá de esta realidad, que previsiblemente se mantendrá en un futuro inmediato al no haber expectativas de arreglo ni del conflicto del Sáhara Occidental ni de la tensión con el vecino argelino, Marruecos tiene en lo que a su política de seguridad y de defensa respecta una dimensión exterior en la que el nuevo marco de relaciones reforzadas con la UE y con sus Estados miembros podría guardar potencialidades no desdeñables.

Una ventaja añadida para el trabajo en común en materia de seguridad y de defensa en el marco UE-Marruecos es que: 1) la percepción de amenaza procedente del Norte no existe como tal en Marruecos, aunque sí hay atisbos de ella alimentados por las cuestiones territoriales que sólo afectarían a España; y 2) la percepción de amenaza del terrorismo yihadista y de las armas de destrucción masiva, en términos generales, conduce al fortalecimiento en los ámbitos de defensa y de seguridad. Dicho fortalecimiento se viene dando en los países europeos propiamente dichos, pero también en el marco de organizaciones de seguridad y de defensa como la OTAN, de forma ininterrumpida, la UEO

en los años noventa y, finalmente, la UE hasta hoy y con planes para los próximos años en el marco de la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD) canalizada a través del Tratado de Lisboa.

En el marco del reforzamiento global de relaciones con la UE Marruecos ha firmado además diversos acuerdos que tienen o pueden tener implicaciones en el ámbito de la seguridad y de la defensa: en 1996 firmaba un Acuerdo de *Cielos Abiertos*, pionero entre los socios mediterráneos; en 2004 firmaba el Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica, algunos de cuyos programas de I+D pueden tener relación con la defensa; y, finalmente, firmaba el Acuerdo Bilateral en Materia de Gestión de Crisis en Bosnia-Herzegovina que sirve de soporte jurídico para la presencia de ciento treinta efectivos marroquíes en este país de los Balcanes Occidentales⁵⁵⁷.

Está por ver si una ilustrativa afirmación del Profesor Abdelouhab Maalmi, fechada en 1995 y según la cual “la perduración de la Alianza Atlántica tras el fin del orden bipolar no puede suscitar más que temor e inquietud en el sur del Mediterráneo”, sigue estando vigente en un contexto como el actual, aunque lo que sí está claro es que la relación reforzada UE-Marruecos tendrá entre sus desafíos el contribuir a despejar percepciones negativas como la expresada⁵⁵⁸. Por de pronto, y en lo que a la Alianza Atlántica respecta, hemos de destacar que Marruecos se erige en uno de los socios más implicados del *Diálogo Mediterráneo* de la OTAN, habiéndose celebrado en Rabat en 2006 el primer y hasta ahora único Consejo Atlántico con participación de los socios mediterráneos que ha tenido lugar⁵⁵⁹.

La cooperación de Marruecos tanto con la UE como con la OTAN, amén de la ONU, podría reforzarse en el futuro, pues contamos con precedentes: con la ONU en escenarios como Somalia y Haití; con la OTAN en los Balcanes; y con la UE también en los Balcanes, tanto en Bosnia-Herzegovina y Croacia, como en Kosovo⁵⁶⁰. Así, y aparte de sus labores de seguridad y defensa en el marco nacional y en su vecindad inmediata, Marruecos ha

⁵⁵⁷ Véase el epígrafe “Los acuerdos sectoriales”, en el Capítulo IV.

⁵⁵⁸ MAALMI, Abdelouhab: “L’OTAN et le Sud de la Méditerranée, les malentendus d’un dialogue” Groupement d’Études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM): *L’Annuaire de la Méditerranée* Rabat-París, GERM-Publisud, 1996, p. 53.

⁵⁵⁹ “Le Maroc, l’un des pays du sud de la Méditerranée ayant les liens les plus étroits avec l’OTAN” *Maghreb Arabe Press (MAP)* 10 mayo 2010, en www.map.ma.

⁵⁶⁰ La ‘Operación Althea’ de la UE en Bosnia-Herzegovina, bajo el paraguas de la PCSD, es una de las aportaciones más recientes de ese trabajo en común UE-Marruecos. Véase la referencia a la misma en *Déclaration conjointe Sommet UE-Maroc. Grenade op cit* p. 5.

desarrollado en los últimos tiempos una doctrina de uso de las FAR en el contexto de las operaciones de paz en el mundo, instrumento añadido a la tradición que Marruecos tiene en el ámbito político-diplomático, dada su pertenencia simultánea a los marcos árabe, africano e islámico.

Recién creadas las FAR Marruecos contribuyó en 1960 con un contingente a la Fuerza de la ONU en Congo Léopoldville (ONUC), durante los primeros enfrentamientos producidos en Katanga. Tres décadas después las FAR intervenían en Somalia, colaborando con otros países musulmanes, como fuerza de interposición entre facciones enfrentadas⁵⁶¹. Fue en esa misma década de los noventa cuando Marruecos dio el salto a los Balcanes⁵⁶². En Bosnia y Herzegovina el Batallón de la FAR inicialmente asignado a IFOR iba a formar parte de la Brigada española, pero habiéndolo ésta rechazado ante la necesidad de dotarlo de un material del que carecía, pasó a depender del Mando francés, dispuesto a cargar con la dotación requerida. Con posterioridad, en noviembre de 1999, un contingente militar marroquí de quinientos sesenta efectivos llegaba a Kosovo y, entre otros cometidos, instalaba un hospital móvil al sur de Mitrovica⁵⁶³. La experiencia acumulada en los Balcanes ha obligado a Marruecos a crear una fuerza tamaño Brigada para estas misiones. Ya en el siglo actual, un contingente marroquí participó en las operaciones de la ONU en Haití encuadrado en la MINUSTHA, creada por la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU⁵⁶⁴. El envío obedecía a una iniciativa conjunta hispano-marroquí de julio de 2004 llamada a dotar de contenido a las relaciones bilaterales.

Por otro lado, y en lo que se refiere al debate, que será recurrente en un futuro inmediato, en torno a las armas de destrucción masiva, cabe señalar que Marruecos es signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) desde 1970 y es miembro de la

⁵⁶¹ BENBRAHIM, Brahim: “Les dimensions stratégiques et humanitaires dans les relations maroco-africaines: l’action du Maroc en Somalie” en SAAF, Abdallah (Coord): Le Maroc et l’Afrique après l’indépendance Rabat, Institut des Études Africaines-Université Mohammed V, 1995, pp. 123-132.

⁵⁶² Véase “47 ans au service du développement et de la paix” Revue des Forces Armées Royales n° 303, mayo 2003, pp. 10-11.

⁵⁶³ Véase Medical Help From Morocco de 2 enero 2003, en <www.nato.int/kfor/chronicle/2002/chronicle_19/11.htm>. Si la anterior era una aportación marroquí a la KFOR de la OTAN también cabe destacarse la tradicional labor de Marruecos colaborando con los Cascos Azules de la ONU en diversos momentos y lugares. Véase Le Maroc au service de la paix en la página de la Delegación marroquí en la ONU <www.un.int/morocco/francais/peace.html>.

⁵⁶⁴ Dirigida por el Teniente Coronel Ahmed Al Amri, el 22 de octubre de 2004 recibía en Rabat antes de su partida la bandera de la misión de la mano del Príncipe Moulay Rachid. “Les Forces Armées Royales en Haïti. “Dans le prolongement séculaire de notre civilisation”” L’Espace Marocain (Revista de la Real Fuerza Aérea) n° 46, diciembre 2004, p. 4. Véanse otros aspectos de la Misión en Haití en BISBAL PONS, Francisco: “Misión MINUSTAH” Atenea octubre 2009, pp. 53-59.

Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Con experiencia, aunque modesta, en el ámbito del uso civil del átomo - Rabat anunció en 1992 su intención de construir una central nuclear con ayuda técnica de Francia, país con el que había firmado en 1991 un Acuerdo de Cooperación en la materia -, es potencialmente importante esta pertenencia de Marruecos al TNP de cara a futuras iniciativas sobre uso militar del átomo por determinados actores y la necesaria búsqueda de aproximaciones a Estados árabo-musulmanes por parte de la UE como actor político y de seguridad. También es Estado parte de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Biológicas, haciendo todo ello de Marruecos un socio no desdeñable en el debate global sobre seguridad y defensa que las armas de destrucción masiva plantean.

Por otro lado, la vecindad reforzada será aprovechada para mantener viva la reivindicación histórica de una adhesión plena a la UE como miembro de pleno derecho,⁵⁶⁵ siguiendo detalladamente las negociaciones UE-Turquía que, de prosperar, podrían suponer para Rabat un interesante precedente. En este contexto, que se supone vendrá marcado por la espera y la prudencia diplomática, la reivindicación marroquí de los territorios españoles en el norte de África podría mantenerse en un nivel bajo aún cuando Rabat no cejará en aprovechar cualquier ocasión para mostrar su vigencia.

Finalmente, y ya en términos logísticos, Marruecos tratará de revitalizar el proyecto de construcción de un *enlace fijo* entre Marruecos y España - pero insistiendo en la lectura de vínculo real Europa-África, Europa-mundo árabe o Europa-mundo islámico según convenga más en cada momento - a través del Estrecho de Gibraltar⁵⁶⁶. Aunque su viabilidad económica pueda ser más que discutible, Marruecos procurará mantenerla viva por su contenido simbólico – en términos de anclaje - y el que se hable de ella, como de forma recurrente se

⁵⁶⁵ En el discurso de Mohamed VI leído por su Primer Ministro en el marco de la Cumbre de Granada de marzo de 2010 se utiliza ya otro término más ambicioso – el de *Partenariado Privilegiado* –, cuando precisamente esta Cumbre estaba sirviendo para la puesta de largo del *Estatuto Avanzado*. Por otro lado, la adhesión de Marruecos al Centro Norte-Sur del Consejo de Europa, siendo como sabemos el Consejo de Europa el paso previo obligado para cualquier país que aspire a formar parte algún día de la Unión, dice mucho sobre las ambiciones de Rabat. Véanse Discurso de Su Majestad Mohamed VI Rey de Marruecos ante Primera Cumbre Reino de Marruecos y UE Granada, 6 y 7 de marzo de 2010, en español y en francés, y Déclaration conjointe *op cit* p. 6.

⁵⁶⁶ La de la posible construcción de un *enlace fijo* en el Estrecho es una cuestión recurrente desde hace lustros. A ello ha coadyuvado no sólo la voluntad política de ambos países mostrada en determinados momentos, sino también la relativa facilidad de su trazado, a través del umbral del Estrecho (300 metros de profundidad máxima) en la opción túnel; por los avances ya logrados en obras similares (Canal de la Mancha); o por la demanda de un medio rápido y eficaz de conexión y transporte de mercancías y de pasajeros, entre otras. Véase SÚAREZ DE VIVERO, J.L y otros: *op cit* pp. 58-59.

hace, es ya un avance. Lograr además que con el tiempo Marruecos fuera la puerta de acceso por carretera o ferrocarril del mundo magrebí, árabe, africano y/o musulmán a la Europa unida tendría un impacto estratégico para el Reino que las autoridades marroquíes no van a desdeñar. Rabat aprovechará cualquier marco propicio para alimentar este objetivo, incluyendo el más simbólico que operativo de la *Alianza de Civilizaciones*, que apoya con ahínco.

Para España este reforzamiento de las relaciones UE-Marruecos no debería sino apuntalar la relación bilateral con Rabat despojándola de buena parte de los elementos que de forma periódica la tensan. Ello permitiría recuperar la letra y el espíritu de las cláusulas del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado en Rabat el 4 de julio de 1991, un marco jurídico fuerte para canalizar las relaciones bilaterales aún vigente hoy, y reforzar también lo que desde 1990 España ha fijado como doctrina oficial: que la densificación de la trama de intereses compartidos con Marruecos debería servir para alejar todo posible escenario de crisis.

La crisis que se fue alimentando a caballo del cambio de siglo y que tuvo como su punto álgido la ocupación marroquí del islote de Perejil, entre el 11 y el 16 de julio de 2002, debería ser recordada en todo momento por las autoridades españolas como aviso de lo que puede llegar a ocurrir en determinadas circunstancias a la luz de una lista de agravios que Marruecos alimenta y que perdura latente en los períodos en que un buen clima favorece las relaciones bilaterales. Ese 11 de julio un grupo de gendarmes desembarcó en el islote, cinco días después de que el Gobierno marroquí hubiera llamado a consultas a su Embajador en Madrid como protesta por la presencia de cinco buques de la Armada Española cerca del peñón de Alhucemas, de vuelta de un ejercicio rutinario en aguas del Mediterráneo Occidental. Fue la peor crisis vivida entre ambos países desde la *Marcha Verde* de 1975 y en su resolución contó tanto la decisión española de salvaguardar el ‘statu quo’ anterior como la mediación estadounidense, solicitada por Marruecos, y no la de la UE o de sus más conspicuos Estados miembros⁵⁶⁷.

En la línea del espíritu reivindicativo permanente, ahora estimulado por las cenizas del incidente de Perejil, Mohamed VI reivindicaba una vez más Ceuta y Melilla en su discurso de la Fiesta del Trono el 30 de julio de ese año. Pero las aguas volvían pronto a su cauce: en

⁵⁶⁷ PLANET, Ana Isabel y HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: “Maroc-Espagne: la crise de l’îlot du Persil” en LEVEAU, Rémy (Dir): *Afrique du Nord Moyen-Orient. Espace et conflits* París, Édition 2003, pp. 133-139.

diciembre de 2002 ambos Gobiernos establecieron una profusa agenda bilateral cargada de comisiones para trabajar sobre temas sensibles y no sensibles y en enero de 2003 ambos Embajadores volvían a sus puestos⁵⁶⁸. Los vínculos entre España y Marruecos son estratégicos y han de estar por encima de crisis coyunturales, sin perjuicio de que España esté siempre dispuesta para defender sus intereses nacionales.

La referencia a la mediación estadounidense nos permite referirnos al posible papel estadounidense en la solución del conflicto del Sáhara Occidental⁵⁶⁹. Por un lado, con el nombramiento el 7 de enero de 2009 del diplomático estadounidense Christopher Ross, como nuevo Enviado Especial del Secretario General de la ONU en el Sáhara, parecía que se cortaba el vuelo a la apuesta marroquí por la autonomía del territorio como solución única y exclusiva del conflicto. Por otro lado, la Presidencia de Barack H. Obama parece haber tomado sus distancias frente a este conflicto, o al menos eso es lo que algunos deducen del contenido de una carta enviada por el Presidente estadounidense a Mohamed VI a principios de julio de 2009 en la que no hay referencia alguna al plan marroquí de autonomía, como tampoco la hubo en abril también de 2009 en la intervención de la Embajadora estadounidense ante la ONU, Susan Rice, durante la reunión para aprobar la resolución sobre la materia luego aprobada por el Consejo de Seguridad⁵⁷⁰. Según fuentes periodísticas argelinas Christopher Ross no habría sido recibido por el Rey Mohamed VI en junio de 2009 en su segunda gira por la región en un semestre, habiéndose desplazado hasta Uxda en vano⁵⁷¹. Los Informes anuales del Secretario General de la ONU sobre el conflicto muestran que no se ha realizado avance alguno y en 2012, a pesar de las rondas informales evacuadas entre las partes interesadas y tuteladas por el Enviado especial del Secretario General, la situación sigue estancada⁵⁷².

⁵⁶⁸ Sobre la complejidad de las relaciones bilaterales véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: Relaciones hispano-marroquíes: una compleja agenda Madrid, Real Instituto Elcano-Docmento de Trabajo 2002/05, 30 septiembre 2002, 21 paginas.

⁵⁶⁹ Sobre la cuestión del Sáhara Occidental, véase el Capítulo VIII.

⁵⁷⁰ Tales supuestos cambios de aproximación por parte de los Estados Unidos tuvieron entonces gran eco en la prensa argelina. Véanse al respecto ILIAS, Mahrez: "Sahara Occidental. Obama tourne le dos au Maroc" Le Quotidien d'Oran 18 julio 2009, p. 2, y "Le président Obama se démarque de la solution marocaine au Sahara occidental" Le Temps (Argelia) 17-18 julio 2009, p. 10.

⁵⁷¹ TIGRINE, Merzak: "Panique à Rabat" Le Quotidien d'Oran 15 julio 2009, p. 15.

⁵⁷² ECHEVERRÍA JESÚS, C.: "El conflicto del Sáhara Occidental se eterniza" Global Brief Blog 5 mayo 2010, en www.globalbrief.ca.

Las relaciones de la UE con el resto del Magreb

Como quiera que la aspiración de convertirse en la puerta de acceso de África a Europa en términos ordenados y positivos es importante para Marruecos y ello no parece viable con la inmediatez de un Magreb desunido y con sus principales Estados miembros, Argelia y Marruecos, enfrentados entre sí, Rabat ha de tratar de conjugar su permanente huída en solitario hacia el socio europeo con una posición favorable a un Magreb integrado. Para ello no sólo ha de esforzarse por consolidar sus objetivos, imponiéndose sobre los de su vecino del este - y demostrando que es él el obstáculo para la integración – sino que también ha de alentar los espacios concretos en que la integración magrebí puede adquirir visibilidad y dar con ello argumentos a los defensores del enlace fijo y del reforzamiento de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo Occidental. En este sentido el marco de cooperación informal de la Iniciativa 5+5 ofrece siempre, incluso en el ámbito de la Defensa, un instrumento adecuado para manifestar la voluntad de cooperación e integración subregional⁵⁷³. Este planteamiento sigue siendo válido aunque las revueltas en diversos países del mundo árabe – y particularmente en el Magreb, las de Libia y Túnez, que han sufrido cambios estructurales en 2011 – hayan modificado el ‘statu quo’ existente hasta fines de 2010. La vecindad con Europa y la necesidad de construir un Magreb estable para reforzar dicha vecindad en términos de interrelación sigue teniendo en Marruecos, y también en Argelia, a dos actores esenciales, sin que los cambios habidos hayan alterado en esencia la situación anterior.

Entre los escasos ejemplos de compromiso transfronterizo en el Magreb y, por ello, un asidero para los objetivos marroquíes, destacaremos la iniciativa del mercado magrebí de la electricidad, reflejada en un protocolo firmado en 2003 en Roma entre la Comisión Europea y los tres países del Magreb central. La ejecución de este proyecto, financiado por la UE, se presentaba como segura en el verano de 2009 por el hoy ya ex Ministro argelino de Energía y Minas, Chakib Khelil⁵⁷⁴. En términos de electricidad los tres países del Magreb central están

⁵⁷³ La reunión de los Ministros de Medio Ambiente del Mediterráneo Occidental, en la localidad argelina de Orán, en abril de 2010, ofrecía por ejemplo, una buena oportunidad para que todos mostraran su voluntad de cooperación en este marco subregional y decidieran, incluso, dotarse de un Observatorio de Medio Ambiente. Véase CANALES, P.: “El medio ambiente desata las alarmas en el Mediterráneo” *El Imparcial* 26 abril 2010, en www.elimparcial.es.

⁵⁷⁴ “M. Khelil appelle à la complémentarité énergétique Maghreb-Europe” *Horizons (Argelia)* 22 julio 2009, p. 4.

ya interconectados y se está a la espera de interconectar a dicha red a Libia, quedará que esperar a que la situación interna se normalice tras el desenlace en octubre de 2011 de la guerra civil iniciada en febrero del mismo año. Marruecos puede presentar su interconexión eléctrica con España como elemento estimulador de una integración eléctrica más amplia y con más perspectivas de futuro en un espacio subregional Norte-Sur.

Por lo que se refiere a Mauritania, Marruecos considera a este país tanto en relación con la consolidación de su ocupación del Sáhara Occidental como en relación a su estabilidad interna y se ve a sí mismo como el introductor o el valedor de Nuakchott ante los socios europeos. Tras el fracasado intento de golpe de estado contra el Presidente Mouaouya Ould Sid Ahmed Taya, en junio de 2003, Mohamed VI se desplazó a Nuakchott como gesto de solidaridad. Un golpe posterior que ha llevado al Gobierno a los mandatarios actuales en 2008 se ha asentado y Marruecos comparte el ‘statu quo’ sobrevenido. El acercamiento marroquí a Mauritania no ha hecho sino reforzarse en los últimos tiempos, destacándose cómo durante la crisis entre Mauritania y Senegal, iniciada el 6 de junio de 2000, Marruecos reaccionó rápidamente enviando apoyo logístico para satisfacer las necesidades urgentes de las poblaciones en materia de transporte y de sanidad⁵⁷⁵.

En el contexto africano, con especial referencia a la región del Sahel

Marruecos abandonó la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1984, en el mismo momento en que la RASD era aceptada como miembro de pleno derecho y, en consecuencia, tampoco forma parte de la Unión Africana (UA), heredera de aquélla. Ello no le ha impedido mostrar su apoyo a las iniciativas que, como el *Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África* (NEPAD), han acabado incorporadas a las estrategias de la UA⁵⁷⁶. Por otro lado, Marruecos no ha dado la espalda al continente, sino que ha procedido a un redespliegue en él en busca de aliados y de clientes y, aunque en términos de votos hay una mayoría más próxima a las tesis argelinas que a las marroquíes sobre la forma de resolver definitivamente el conflicto del Sáhara Occidental, Marruecos no cesa en su empeño de atraer complicidades. Este redespliegue se ha reafirmado durante el reinado de Mohamed VI, cuyas giras africanas son frecuentes y sirven, apoyadas en diversos instrumentos políticos y particularmente económicos (como la veintena de consejerías económicas y comerciales de

⁵⁷⁵ “Visite Royale en Mauritanie” *Revue des Forces Armées Royales* n° 304, agosto 2003, pp. 6-7.

⁵⁷⁶ Mohamed VI mostraba su apoyo a la NEPAD en su discurso ante la XXII Cumbre Francia-África celebrada en los días 20 y 21 de febrero de 2003. Véase “Promouvoir la paix” *Revue des Forces Armées Royales* n° 303, mayo 2003, p. 8.

sus Embajadas en África), para tejer una red de regímenes afines y asentar la imagen del país y de sus intereses en Mauritania, Senegal, Malí, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón, República Democrática del Congo, Camerún o Guinea Ecuatorial, entre otros⁵⁷⁷. Las posibilidades que esta aproximación africana de Marruecos ofrece a una UE que cada vez está también más presente en el continente, tanto en materia de cooperación al desarrollo como de apoyo a iniciativas de paz, son dignas de consideración, y más en un marco de relación reforzada como la que sugiere el *Estatuto Avanzado*.

Marruecos aprovecha sus ventajas comparativas en términos financieros y tecnológicos para introducirse en sectores estratégicos, como los transportes, las comunicaciones y los bancos, multiplicando así su influencia política y diplomática. No olvidemos que el Rey es el primer *empresario* del país. Así, Marruecos era en 2009, según un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED), el país norteafricano que mayores Inversiones Directas Extranjeras (IDE) colocaba en África y el segundo inversor africano en el continente.

En lo que al Sahel se refiere señalemos que en Malí la sociedad *Maroc Télécom* se ha convertido en el accionista mayoritario de la *Société des télécommunications du Mali* (SOTELMA) al comprar el 51% de su capital en la licitación lanzada en diciembre de 2008 para su privatización. En 2001 *Maroc Télécom* había comprado el 51% de la compañía mauritana de telefonía MAURITEL y más hacia el sur posee también porcentajes similares de la ONATEL de Burkina Faso, desde fines de 2006, y de la *Gabon Télécom*, desde 2007. Marruecos también proyecta sus empresas estratégicas en África con la *Office National de l'électricité* (ONE-Maroc), con el objetivo de consolidarse como punto de interconexión regional en términos energéticos, y con *Royal Air Maroc* (RAM) en el ámbito del transporte aéreo. La RAM tiene, por ejemplo, una importante participación en *Egypt Air*. Las ambiciones de las compañías marroquíes citadas contrastan con la modestísima presencia de compañías como SONATRACH o *Air Algérie*⁵⁷⁸.

También su dinámico sector bancario permite a Marruecos reforzar su presencia y su influencia en algunos países del continente, desde el Sahel hasta África central y oriental. *Attijariwafa Bank*, que es el banco líder en Marruecos, posee el 51% del capital del Banco

⁵⁷⁷ “Maroc investissements. Cap au Sud” *African Business* mayo-junio 2009, pp. 28-29.

⁵⁷⁸ DJALIL, Abdelkader: “Les relations économiques de l’Algérie avec l’Afrique. Près du coeur, loin du porte-monnaie” *Les Débats (Argelia)* 15-21 julio 2009, p. 7.

Internacional de Malí, el 81% del capital de *Crédit du Congo*, el 51% de la *Société ivoirienne de banque*, el 65% de la *Société camerounaise de banque*, el 59% de la *Union gabonaise de banque* y el 95% del *Crédit de Sénégal*. A principios de 2009 *Attijariwafa* inauguraba una oficina de representación en la capital libia. Lo destacable es que *Attijariwafa* compite con las otras dos grandes instituciones financieras del Reino por asentarse en los países africanos en una liga que deja fuera a bancos de otros países. Así, *Attijariwafa* compite con el Banco Marroquí de Comercio Exterior (BMCE), que está presente en 13 bancos y 11 países africanos, destacándose como accionista del Banco de Desarrollo de Malí o de la Congoleña de Bancos, además de disponer de una participación del 42,5% en el *Bank of Africa* (BOA), grupo presente en doce países. El tercer gran banco marroquí, el Grupo Banco Popular, está también presente desde principios de los años noventa en países como la República Centroafricana o Guinea Conakry y en 2009 recibía la autorización para crear una filial en Mauritania, aunque últimamente parece estar más concentrado en expandirse en el mercado europeo para aprovechar mejor los recursos de los emigrantes marroquíes⁵⁷⁹.

Esta dimensión *africana* coloca a Marruecos en una posición ventajosa, comparada con la argelina, de cara a la constitución progresiva de una Zona Árabe de Libre Cambio y sirve para contrarrestar la notable presencia política y diplomática de Argelia en el continente, un pulso estratégico entre los dos rivales magrebíes en el que no se ha dicho la última palabra.

En términos de seguridad y defensa propiamente dichos Marruecos puede representar como país de referencia obligada para la UE lo mismo que ha representado recientemente para otro actor foráneo con progresiva presencia en África: Estados Unidos. En la puesta en marcha del Mando Africano norteamericano - el USAFRICOM en su denominación oficial, activado en el otoño de 2008 - Marruecos ha sido abordado por las autoridades estadounidenses como posible sede y, sobre todo, como baquiano para familiarizarse con las reglas de juego y las especificidades del continente. Visto el abanico de países con los que Marruecos viene tejiendo una tupida red de relaciones en los últimos años podemos observar que coincide con puntos de apoyo esenciales, sea en el establecimiento de espacios de cooperación permanente en materia de defensa, sea en la identificación de aproximaciones ‘ad hoc’ para dar respuesta a necesidades de seguridad que puedan surgir en cualquier momento. Y lo que es válido para Estados Unidos lo es, si cabe, mucho más para una UE y para algunos de sus Estados miembros que han señalado a África como prioridad de sus políticas exteriores

⁵⁷⁹ “Maroc finances. Les banques conquérants” *African Business* mayo-junio 2009, p. 24.

y de desarrollo, pero también de sus políticas de seguridad y de defensa. Partiendo de esta reflexión y pensando en eventuales misiones de la UE en África, adquiere pleno sentido el Acuerdo-marco UE-Marruecos sobre participación en misiones de gestión de crisis que se viene negociando⁵⁸⁰.

Las relaciones de la UE con el resto del mundo árabe e islámico

Marruecos destaca siempre que tiene ocasión el apoyo de la Corona a la restitución de los derechos legítimos e inalienables del pueblo palestino para crear un Estado independiente con capital en *Al Qods Al Charif*, y dicha defensa la ha venido manteniendo desde la Presidencia del *Comité Al Qods* que ostentó Hassan II hasta su fallecimiento en 1999 y desde entonces su hijo Mohamed VI⁵⁸¹. Aunque el papel marroquí pueda parecer modesto a la hora de referirse a su posible contribución a iniciativas de paz que la UE quiera alentar en Oriente Medio, es preciso volver la vista a los muchos antecedentes de activismo diplomático marroquí en la región, jugando siempre un papel de facilitador que tan necesario es en escenarios de conflicto como los que nos encontramos, un día sí y otro también, en la zona.

En este punto es bueno recordar la entrevista entre Simón Peres, entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Israel, y el Rey Hassan II, en Ifrán en 1986, o la contribución militar marroquí durante la *Guerra del Golfo*, asegurando efectivos de las FAR determinadas instalaciones saudíes en la primera mitad de 1991, o la labor perseverante del *Comité Al Quods* al ocuparse de una de las cuestiones centrales en términos político-diplomáticos y también simbólicos para la consecución de una paz definitiva en la región. Marruecos, que también aquí compite de nuevo con Argelia⁵⁸², puede jugar un papel enormemente constructivo para apoyar o coordinar iniciativas de la UE, debiéndose tener también en cuenta en Bruselas los estrechos vínculos que unen a la monarquía jerifiana tanto con las diversas y activas monarquías del Golfo, con la de Arabia Saudí a la cabeza, como con Turquía, actor cada vez más relevante en la zona.

⁵⁸⁰ Véase, de nuevo, el epígrafe “Los acuerdos sectoriales”, en el Capítulo IV.

⁵⁸¹ “La symbiose entre le Roi et le peuple” *Revue des Forces Armées Royales* n° 304, agosto 2003, p. 10.

⁵⁸² Fue en el Consejo Nacional Palestino celebrado en las proximidades de Argel en 1988 en el que, en buena medida gracias a la insistencia de la diplomacia argelina, el liderazgo palestino de entonces dio el paso hacia el pragmatismo aceptando fórmulas de paz que incluyeran ya un escenario de existencia de Israel. Con posterioridad a aquellos momentos Argelia ha jugado un papel de amable componedor en varios *procesos*, como han sido el Proceso de Paz para Oriente Medio o el propio *Proceso de Barcelona*; en este último Argelia fue durante años, recuérdese, el coordinador de los árabes participantes en el mismo.

La ruptura de relaciones diplomáticas de Marruecos con la República Islámica de Irán, el 6 de marzo de 2009⁵⁸³, no hace sino reforzar los vínculos del país magrebí con las petromonarquías del Golfo, en particular, y con los componentes más moderados de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), en general, en la línea deseada tanto por la UE como por la OTAN y sus miembros. La propuesta formal hecha por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) a Marruecos el 10 de mayo de 2011 para que, junto con Jordania, entre a formar parte de esta organización subregional que agrupa a la mayoría de las monarquías árabes, no hace sino confirmar el papel de Rabat en este medio⁵⁸⁴.

Con respecto a Turquía debemos recordar tanto el Acuerdo de Libre Cambio que la une con Marruecos, como el hecho de que ambos tienen objetivos similares en lo que a la UE se refiere. Ankara y Rabat solicitaron formalmente su adhesión a las Comunidades Europeas en 1987⁵⁸⁵: Turquía fue aceptado como candidato en 1999 y a Marruecos se le ha ofrecido, de momento según los planificadores marroquíes, la fórmula del *Estatuto Avanzado* en 2008. El primero no cesa en su empeño de lograr la adhesión, a pesar de las dificultades de todo tipo que encuentra, y Marruecos mantiene abierta la expectativa de ser considerado algún día candidato. Es por ello que desde Rabat se siguen con atención los pormenores del proceso negociador entre Turquía y la UE y, también, se estudian las ambiciones renovadas de un país musulmán que, alineado estratégicamente con *Occidente*, alimenta una dinámica diplomática propia en el mundo islámico que cobra más y más relevancia en el convulso tiempo contemporáneo.

⁵⁸³ Rabat mostraba con ello su rechazo a las amenazas lanzadas por responsables iraníes contra su aliado Bahrein, petromonarquía del Golfo cuya población es mayoritariamente shíí y que Irán considera como su decimocuarta provincia, pero a la vez elegía también esta forma tan traumática de mostrar su rechazo al proselitismo shíí emergente en los últimos tiempos en el propio suelo de Marruecos. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C: “Las pretensiones iraníes sobre Bahrein en el contexto regional y árabe” *War Heat Internacional* n° 78, 2009, pp. 40-42.

⁵⁸⁴ “Magreb. El CCG atrae a Rabat y Ammán” *ISPE* n° 746, 23 mayo 2011, pp. 4-5.

⁵⁸⁵ Por lo que hace a la solicitud de adhesión de Marruecos, véase el epígrafe “Esperanzas y asimetrías”, en el Capítulo IV.

CAPÍTULO VII

EL CONTENCIOSO TERRITORIAL CON ESPAÑA

Una tradición de conflicto

Las relaciones entre España y Marruecos han sido tradicionalmente conflictivas y complejas, desde la independencia de este país en 1956. Claro que estas relaciones hunden sus raíces en los siglos anteriores con la presencia española en el norte de África, y particularmente en el convulso periodo del protectorado español que comenzó en 1912⁵⁸⁶.

Pero si nos situamos en las relaciones bilaterales desde la existencia del Estado marroquí, normalmente se considera la presencia de ciclos de mayor o menor cooperación y conflicto, que han tenido su reflejo en los Tratados y convenios firmados sobre muy distintos temas de cooperación bilateral⁵⁸⁷. En esta perspectiva histórica tendríamos como hitos la retrocesión de Tarfaya (1958), el conflicto y retrocesión de Ifni (1969), la *Marcha Verde*, los Acuerdos de Madrid y retirada española del Sáhara (1975-1976), los continuos conflictos de pesca, el Acuerdo de Amistad y Cooperación de 1991⁵⁸⁸, la crisis de 2001-2003 y la normalización iniciada en 2004⁵⁸⁹, que ha llevado a la existencia hoy de una intensa

⁵⁸⁶ Aparte de las clásicas obras de T. GARCÍA FIGUERAS (*España y su protectorado en Marruecos (1912-1656)*, Madrid, CSIC 1957); M. MARTÍN (*El colonialismo español en África*, París, Ruedo Ibérico 1973), V. MORALES LEZCANO (*España y el Norte de África: el protectorado en Marruecos (1912-1956)*, Madrid, UNED 1986) y R. SALAS LARRAZÁBAL (*El Protectorado de España en Marruecos*, Madrid, MAPFRE, 1992), puede obtenerse una visión de conjunto en el brillante ensayo de M. CAJAL *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar - ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003 particularmente en pp. 93 a 232.

⁵⁸⁷ Puede verse, J. D. TORREJON RODRÍGUEZ, “Las relaciones entre España y Marruecos según sus Tratados internacionales”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11 2006; IGLESIAS DONOFRIO, M. *Conflicto y Cooperación entre España y Marruecos, 1956-2008*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2010.

⁵⁸⁸ Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 04.07.1991, *B.O.E.* de 26 de febrero de 1993, que puede verse en A. DEL VALLE GALVEZ y J. VERDU BAEZA (Dirs), J. D. TORREJON RODRÍGUEZ (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007 pp. 317-ss.

⁵⁸⁹ Sobre las relaciones hispano-marroquíes, puede verse, entre otros, DEL PINO D. “Por una actitud española y marroquí realistas”, *Documento de Trabajo* 20 del Instituto de Cuestiones Internacionales de Madrid 1983; “España y Marruecos: una incómoda vecindad”, *Política Exterior*, nº 88, 2002 pp. 115-129, y “España-

colaboración bilateral con múltiples Grupos de trabajo y Comisiones mixtas en muy diferentes ámbitos⁵⁹⁰.

En nuestra opinión, la mayoría de los aspectos conflictivos de estas relaciones han sido mediatizados por la participación de España y Marruecos en la Unión Europea (UE): España, como miembro desde 1986; Marruecos con un estatuto particular o especial, que ahora se postula *avanzado*⁵⁹¹. A nuestro juicio, esta involucración de la UE en lo que anteriormente eran temas puramente bilaterales –por ejemplo, acuerdos de pesca, productos agrícolas, inmigración, visados- ha llevado a una drástica reducción de la conflictividad y, por tanto, ha aportado una mayor estabilidad a las relaciones en muchos puntos de la agenda común. Con todo, las cuestiones territoriales permanecen enquistadas en lo más profundo de estas

Marruecos; el necesario reencuentro”, en *Política Exterior*, nº 104, 2005 pp. 77-92; FELIÚ L. “España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular – Un periodo excepcional” Documento de trabajo nº 9 de la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*, Mayo 2005, 19 pp.; GILLESPIE R. “España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?”, Documento de trabajo nº 6 de la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*, 2005 12 pp.; LOPEZ GARCIA B, *Marruecos y España, una historia contra toda lógica*, Rd Ed., Sevilla 2007; MARQUINA BARRIO A. “Las relaciones de España con los Estados del Magreb 1976-1986”, Cap. XVIII, de J. TUSELL/J. AVILÉS/R. PARDO (Eds.), *La política Exterior de España en el Siglo XX*, Madrid 2000, pp. 511-546; MOLINA GARCÍA M. J., *España-Marruecos (1996-2002): un modelo de política exterior para el Magreb*, Universidad Complutense de Madrid 2006; RUIZ MIGUEL C. “Las Relaciones Hispano-Marroquíes: ¿Vuelta a empezar?” *Análisis del Real Instituto Elcano*, 27.02.2003; M. SEHIMI, “Las relaciones hispano-marroquíes”, *Política Exterior*, nº 49, 1996, pp. 110-120; J. B. VILAR La descolonización española en África”, Cap. XIV de TUSELL J. - AVILÉS J. - PARDO R. (Eds.), *op. cit.*, pp. 391-410; VILAR J. B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, H., y VILAR M. J. “Las relaciones de España con el Magreb, Siglos XIX y XX”, *Anales de Historia Contemporánea*, nº 23 2007; A. DEL VALLE– J. VERDU (Dirs), J. D. TORREJON (Coord.) (2007), *España y Marruecos en el Centenario....cit.*

⁵⁹⁰ La base general para la creación de los Grupos y Comités es el Art. 13 del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991 (“Los programas y proyectos específicos de cooperación negociados al amparo del presente Tratado se identificarán por ambas Partes a través de la comisión mixta competente para cada uno de los sectores”). Pero es decisivo el impulso que se da tras la crisis de Perejil / Leila y el cambio de Gobierno en España en 2004; Vid. los *Comunicados conjuntos España-Marruecos hechos públicos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*, de 11 de diciembre de 2002, y de 09 de junio de 2004. Aparte del preexistente Comité Averroes, integrado por personalidades de la vida civil de Marruecos y España (vid. el *Comunicado del MAEC* de 18 de octubre de 1996), en la reunión de 11.12.2002 se crearon diferentes grupos, y posteriormente nuevos Comités, cuyos trabajos pueden verse en los *Comunicados del MAEC* de 09.06.2004 y de 30.09.2005: Grupo de Asuntos Políticos, de Delimitación de espacios marítimos en la fachada atlántica, de Cooperación económica, de Cooperación Cultural, técnica y de acercamiento de sociedades, de Inmigración; Equipo conjunto de expertos técnicos en materia de cooperación judicial y seguridad, Comisión mixta de Protección civil y de Operaciones Paso del Estrecho, Comité del Enlace Fijo a través del Estrecho, Comité para la Universidad de los Dos Reyes de Tetuán, Grupo de trabajo mixto para la Formación profesional. También posteriormente se ha decidido reactivar el Comité Mixto de Seguimiento sobre Agricultura y extenderlo a la Pesca, punto 37 de la Declaración Común de la VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 5-6 de marzo de 2007, *Noticias MAEC* de 06.03.2007. En la IX Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí de 16.12.2008, se decidió la creación de un Grupo de trabajo sobre energías renovables, *Noticias MAEC* de 16.12.2008.

⁵⁹¹ Véase el epígrafe “El Estatuto Avanzado de Marruecos en la UE (2008)”, en el Capítulo IV.

relaciones y pueden provocar –como ocurrió en 2002 con el conflicto de Perejil- una súbita escalada de conflictividad bilateral⁵⁹².

Los territorios de España en la costa africana⁵⁹³

Como decimos, los aspectos más conflictivos de las relaciones con Marruecos vienen constituidos por la cuestión de los territorios de España en África, sobre los cuales España posee títulos jurídicos de soberanía⁵⁹⁴, de diversa naturaleza, pero que son objeto de permanente reivindicación marroquí. Se trata de: 1) a ciudad de Ceuta⁵⁹⁵; 2) la ciudad de

⁵⁹² Puede verse al respecto, DEL VALLE GALVEZ, A. “España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea- Panorama con propuestas”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007.

⁵⁹³ Sobre la temática de los territorios de España en el norte de África, puede verse, aparte de la obra de CAJAL, M., *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar... cit.*, BALLESTEROS A., *Estudio diplomático... op. cit.*; CORDERO TORRES, J. M. (1960), *Fronteras Hispánicas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 365-ss; DEL PINO D. *La última guerra con Marruecos: Ceuta y Melilla*, Argos Vergara, Barcelona 1983; GARCIA FLOREZ, D., *Ceuta y Melilla, cuestión de Estado*, Ciudad Autónoma de Melilla, 1999, Cap. I; GOLD P. *Europe or Africa? A contemporary Study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool University Press 2000; GONZÁLEZ CAMPOS., J. D. “Las pretensiones de Marruecos sobre los territorios españoles en el Norte de África (1956-2002)”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* nº 15/2004 de 16.04.2004, y también en *España y Marruecos en el Centenario....op. cit.*, pp. 81-120; JIMÉNEZ PIERNAS C. “El Mediterráneo Occidental y las Plazas de Soberanía en la Política Exterior de la Monarquía española (1492-1931)”, en GARAU L. y HUESA R. (Coords.), *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo*, Ed. BOE, Madrid, 1999, pp. 261-276; LAZRAK, R. *Le contentieux territorial entre le Maroc et l’Espagne*, Casablanca 1974; MARIÑAS OTERO E. “Las Plazas Menores de soberanía española en África”, *Militaria – Revista de Cultura Militar*, nº 12 1988, pp. 141-168; PALAU CUEVAS J. A. “Estatuto legal de los destacamentos militares de las islas y peñones de Melilla: Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas”, en *Revista Española de Derecho Militar*, nº 83, 2004, pp. 235-263; PASTOR RIDRUEJO J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 274-275; PÉREZ A. “Ceuta y Melilla en el marco de las relaciones hispano-marroquíes”, en *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 89/2004.; REMACHA J. R. “Las fronteras de Ceuta y Melilla”, *Anuario de Derecho Internacional*, X, 1994 pp. 195-237; REMIRO BROTONS A. “La cuestión norteafricana: españolidad y marroquinidad de Ceuta y Melilla”, en GARCÍA RODRÍGUEZ I. (Ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999, pp. 89-103; REMIRO BROTONS A. y RIQUELME CORTADO R.M., Díez-Hochleitner J., Orihuela Calatayud E., Pérez-Prat Durbán L., *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 548-550; RÈZETTE R. *Les enclaves espagnoles au Maroc*, NEL París 1976; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C., “Spain: Dependent Territories”, *Encyclopedia of Public International Law*, 2000, vol. IV pp. 565-567; TRONCOSO DE CASTRO A. *Ceuta y Melilla – 20 siglos de España*, 2ª ed. Madrid 1981.

⁵⁹⁴ Podría verse por ejemplo CORDERO TORRES J. M. “Los títulos territoriales de España en el Norte de África”, en *Revista de Política Internacional*, nº 97, 1968, pp. 327-352. O BALLESTEROS A. *Estudio diplomático sobre Ceuta y Melilla*, Instituto de Estudios Ceutíes, 7ª edic. 2004, pp. 145-159, y del mismo autor, *Los contenciosos de la política exterior de España*, Instituto de Estudios Ceutíes, 3ª edic., Ceuta 2005, pp. 230-ss.

⁵⁹⁵ En el Estrecho de Gibraltar, fue conquistada por Portugal el 21 de agosto de 1415. Tras la unión de Portugal y España, en el Art. 2 del Tratado de Paz de Lisboa de 13 de febrero de 1668 Ceuta queda como española.

Melilla⁵⁹⁶; 3) el Peñón de Vélez de la Gomera⁵⁹⁷; 4) el Peñón de Alhucemas⁵⁹⁸; y 5) las Islas Chafarinas⁵⁹⁹.

A estas Plazas, Islas y Peñones se suele unir⁶⁰⁰ ahora el deshabitado islote de Perejil/Taura o Leila, cercano a Ceuta, que Marruecos no reclamaba por entender que formaba parte de su territorio desde la fecha en que recuperó su plena independencia, en 1956⁶⁰¹, pero que tras los penosos incidentes de 2002 y la forma en que se solventaron ha pasado a ser reconocido por las partes como “territorio en disputa”⁶⁰² bajo un régimen convenido de “no ocupación”⁶⁰³, una ganancia relativa para España teniendo en cuenta que el título jurídico español es más que dudoso⁶⁰⁴, pudiendo como mucho tratarse de un “mejor Derecho”⁶⁰⁵.

⁵⁹⁶ Ciudad conquistada por la casa ducal de Medina Sidonia el 17 de septiembre de 1497, siendo administrada directamente por la Corona española des 1556.

⁵⁹⁷ El Peñón de Vélez es en realidad una península, prominencia o saliente de la costa desde que en 1934 se uniera al continente con un pequeño istmo de arena de 85 metros, tras un temporal, pasando entonces de isla a tómbolo. Se encuentra a 125 kms. al este de Ceuta y a 260 kms. de Melilla. Tiene una isleta (Isleta de San Antonio) unida al peñón por un puente. Fue conquistada militarmente el 23 de julio de 1508, y tras su pérdida se recupera el 29 de agosto de 1564. El Tratado de de 28 de mayo de 1767 reconoce la soberanía española.

⁵⁹⁸ El Peñón de Alhucemas (o de San Agustín y San Carlos de las Alhucemas) en realidad son tres Islas en la bahía del mismo nombre: la principal isla de Alhucemas (que tiene un islote anexo con un puente, La Pulpera), y los islotes de Tierra (o Adentro) y de Mar (o Afuera), a 155 kms. al este de Ceuta y a 180 kms. de Melilla. Fue tomada el 28 de agosto de 1673.

⁵⁹⁹ A 4 kilómetros de la costa marroquí, y a 40 kms. al este de Melilla. Se trata de las Islas de Isabel II, del Rey Francisco, e Isla del Congreso. España tomó posesión de ellas formalmente el 6 de enero de 1848, ocupándolas como *res nullius*. Posteriormente la soberanía española fue reconocida en el Tratado de Marrakech de 5 de marzo de 1884.

⁶⁰⁰ Es infrecuente que Marruecos incluya la isla de Alborán en la lista de “las vecinas islas expoliadas”, como hizo el primer ministro de Marruecos en Declaración ante el Parlamento en mayo de 2010, *El Mundo* 18.05.2010.

⁶⁰¹ Nota Verbal de Marruecos al Gobierno español de 05.01.1987, que afirmaba que Perejil no formaba parte del contencioso territorial con España.

⁶⁰² GONZALEZ CAMPOS *loc. cit.* 2007, p. 83.

⁶⁰³ Ver el *Comunicado de prensa conjunto hispano-marroquí* de 22 de julio de 2002, hecho público por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos I Exteriores. Sobre el tema de Perejil, entre otros, pueden verse aparte de los ya citados, CEMBRERO I., “Perejil: Dos tantos para Marruecos, dos lecciones para España”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 28/7/2002; BERMEJO, R. “Algunas cuestiones jurídicas en torno al islote del Perejil”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 18.07.2002; CHIKHI D. “Les relations hispano-marocaines à l’épreuve de la crise Persil-Leila”, *Paix et Sécurité internationales*, 2003nº 1, pp. 91-103; DE MADARIGA M. R. “El falso contencioso ed la isla del Perejil”, *El País* 17.07.2002; GARCÍA FLÓREZ D. “Aspectos históricos del conflicto de la Isla del Perejil”, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, 14.07.2002; GILLESPIE R. “‘This Stupid Little Island’: A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean”, en *International Politics*, 2006 nº 43, pp. 110-132; GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L. *loc. cit.*; RODRÍGUEZ CARRIÓN A. J. y TORRES CAZORLA M. I. “Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIV, 2002-2, pp. 717-731.

⁶⁰⁴ Aparte de las muy llamativas dudas que ya en 1960 manifestaba CORDERO TORRES J. M. en sus *Fronteras Hispánicas op. cit.*, en pp. 386 y 403-404, pueden verse las opiniones de por ejemplo de J. SAURA ESTAPA,

Por otra parte, las pretensiones marroquíes repercuten en la ausencia de delimitación de espacios marítimos, en particular en la costa atlántica, frente a las Islas Canarias; pero también en el Estrecho de Gibraltar, al estar la delimitación de estos espacios directamente vinculada a la presencia de las Plazas y Peñones referidos⁶⁰⁶.

La terminología: plazas, presidios, enclaves, peñones e islas

Los territorios “españoles” o “de España” –el matiz puede ser relevante⁶⁰⁷– en el norte de África son conocidos bajo categorías y denominaciones diferentes. En realidad, se trata de territorios de muy distinta condición, pues tenemos junto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, un Peñón integrado en la costa marroquí (Vélez), otro Peñón (que en realidad son tres islas en una bahía, Alhucemas), y un conjunto de Islas cerca de la costa mediterránea marroquí y argelina (Chafarinas).

Para estas áreas del territorio español, las denominaciones que se han utilizado y se utilizan son muy variadas: 1) “Presidios”, diferenciando en ocasiones Presidios *mayores* (Ceuta y Melilla) y Presidios *menores* (Vélez, Alhucemas, Chafarinas)⁶⁰⁸; 2) “Plazas”

“A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 5, 2002, en pág. 4; o el muy completo Capítulo 9 de la *op. cit.* de M. CAJAL.

⁶⁰⁵ Al respecto, BALLESTEROS, A, *Estudio diplomático...op. cit.*, p. 144, y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “Le conflit hispano-marocain de l’île de Persil: études des titres de souveraineté et de son statu quo”, *Annuaire du Droit de la Mer*, VII, 2003, pp. 83-98, en p. 97.

⁶⁰⁶ Especialmente este tema lo ha estudiado LACLETA J. M., ver “Las aguas españolas en la costa africana”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 7, 2003, y sus trabajos publicados como *Documentos del Real Instituto Elcano*, “Las fronteras de España en el mar”, DT nº 34/2004, y “Las aguas del archipiélago canario en el derecho internacional del mar actualmente vigente” DT nº 2005/10 de 09.06.2005; También pueden verse los trabajos de T. ATMANE, *España y Marruecos frente al Derecho del Mar*, Ed. Netbiblo, La Coruña, 2007; FARAMIÑAN GILBERT J. M. y GUTIÉRREZ CASTILLO V. L., *El Mediterráneo y la delimitación de su plataforma continental*, Tirant Monografías 449, Valencia, 2007 Cap. III; GUTIÉRREZ CASTILLO V. L., *España y sus fronteras en el mar – Estudio de la delimitación de sus espacios marítimos*, Madrid, Dykinson-Universidad de Córdoba, 2004, así como “Estudio del régimen jurídico del Estrecho de Gibraltar: conflictos de soberanía, espacios marinos y navegación”, en DEL VALLE GALVEZ A. y EL HOUDAIGUI, R (Dirs.), ACOSTA SANCHEZ M., (Coord.) *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar - Les dimensions internationales du detroit de Gibraltar*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 265-290; ORIHUELA CALATAYUD, E. *España y la delimitación de sus espacios marítimos*, Universidad de Murcia, 1989 esp. pp. 207-220; C. RUIZ MIGUEL “Las fronteras marítimas hispano-marroquíes desde el Derecho Internacional”, *Grupo de Estudios Estratégicos* nº 302; L. SUÁREZ DE VIVERO “Jurisdicciones marítimas en el Estrecho de Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 22.07.2002.

⁶⁰⁷ Esta interesante matización es de REMIRO BROTONS, A., “Las zonas de soberanía española en el Área del Estrecho y las relaciones España-Marruecos”, Centro de Derecho de Algeciras, 19 de octubre de 2005.

⁶⁰⁸ Para E. MANERA, tanto las Plazas como los Peñones recibían el nombre de “Presidios”, por ser así como se denominaban las fortalezas (“Requiem” por Ifni”, *Revista de Política Internacional*, nº 102, marzo-abril 1969, pp. 145-155, en pág. 146). En efecto, la cuarta y quinta acepción de “Presidio” según el DRAE (21ª edic., 2001), es la de “Guarnición de soldados que se ponía en las plazas, castillos y fortalezas para su custodia y defensa”, y “ciudad o fortaleza que se podía guarnecer de soldados”. Para E. MARIÑAS OTERO “Con el equivoco nombre de “Presidios”, se conocieron, a partir de su sucesiva incorporación a España, diversas ciudades y fortalezas del

(también con esta diferencia entre *mayores* y *menores*), o “Plazas de soberanía”⁶⁰⁹; 3) “Peñones”⁶¹⁰; 4) “Territorios de soberanía en el Norte de África”⁶¹¹; 5) “Enclaves”⁶¹²; 6) “Islas” o “Islotes”.

En muchas ocasiones se utiliza al mismo tiempo una amalgama de denominaciones para referirse indistintamente al conjunto de estos territorios⁶¹³. Estas denominaciones arrastran la carga histórica, sobre todo militar, de estos territorios; en particular las denominaciones de *Presidios* o de *Enclaves*, o las que hacen referencia a la soberanía: ‘Plazas de soberanía’ y ‘Territorios de soberanía’. Estos términos estaban justificados en tiempos del Protectorado, ya que así se afirmaba su condición de Plazas que formaban parte del territorio nacional, a diferencia del territorio del Protectorado (así por ejemplo, teníamos la Plaza de Larache, pero no la *Plaza de soberanía* de Larache); pero probablemente constituyen hoy un pleonismo⁶¹⁴. Además, el uso de estas denominaciones no parece ser de interés para España.

Norte de África. La denominación de “presidio” equivalía a fortaleza tanto en su sentido etimológico, derivado del latín del Bajo Imperio, como en el uso común de la lengua española, sin perjuicio de que dentro de las múltiples funciones de las fortalezas, especialmente el de las fronterizas, estuviese el de servir de lugar de confinamiento”, en “Las Plazas Menores de soberanía española...”, *loc. cit.*, en pág. 141. Es cierto que desde su origen y hasta 1911, las Plazas fuertes, Peñones e islas sirvieron de lugar de cumplimiento de penas y de confinamiento de desterrados políticos, cfr. QUIRÓS LINARES, F. “Los Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y las Islas Chafarinas”, *Ería*, nº 45, 1998, pp. 54-66, en pp. 58-59.

⁶⁰⁹ Probablemente para referirse a estas ciudades bajo soberanía española, con estatuto diferente al del Protectorado español. En efecto, según MARÍÑAS OTERO, sólo a partir de la Conferencia de Algeciras de 1906 los enclaves pasan a denominarse “Plazas”, pues a partir de la Conferencia de Algeciras “se comenzaron a distinguir dos Plazas Mayores: Ceuta y Melilla, calificándose el resto de las posesiones españolas costeras como ‘Menores’”, ofreciendo este autor la relación de las mismas, *loc. cit.*, pág. 141.

⁶¹⁰ MANERA señala que la secular “Política de Peñones” como línea de conducta estratégica para seguridad de las costas españolas ante las acciones piráticas berberiscas “tuvo, a su vez, dos facetas, según la naturaleza de las posiciones ocupadas, la de plazas o bases navales, cuando estaban situadas en el continente y encerraban una población de cierta consideración, y la de peñones cuando se trataba de islas o isletas cercanas a la costa más fáciles de defender”, *loc. cit.*, págs. 146

⁶¹¹ La Constitución española de 1931 señalaba en el segundo párrafo de su Art. 8 que “Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central”.

⁶¹² Denominación muy extendida, aunque incorrecta, utilizada por ejemplo por CAIRO H. “Spanish Enclaves in North Africa”, *Handbook of Global International Policy*, 2000; LOUBET DEL PAR, Ph., “Les enclaves espagnols de la côte Nord du Maroc” en SANGUIN A. L., *Mare Nostrum. Dynamiques et mutations géopolitiques de la Méditerranée*, París, L’Harmattan, 2000, p. 101; REZETTE, R., *Les enclaves espagnols au Maroc cit.*.

⁶¹³ Ver por ejemplo la utilización indistinta de los términos “presidios” y “enclaves” por BERRAMDANE, A. “Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l’Union européenne”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2/2008, pp. 237-260.

⁶¹⁴ “Si l’Espagne a besoin de les qualifier de ‘territoires de souveraineté’, c’est que celle-ci n’est pas tellement évidente”, REZETTE R. *op. cit.* p. 136.

No cabe sorprenderse, en cambio, de que en Marruecos, se disfrute haciendo referencia a los “enclaves” o “enclaves coloniales” bajo dominio español⁶¹⁵; a los “territorios marroquíes aún bajo dominación colonial”⁶¹⁶; a las “villes et îlots occupés par l’Espagne au Nord du Maroc”; a “la recuperación de las dos ciudades usurpadas, Ceuta y Melilla, y las islas vecinas”⁶¹⁷; a la reivindicación de “la *marroquinidad* de los dos presidios”⁶¹⁸; a las “ciudades marroquíes expoliadas”⁶¹⁹; a “las dos ciudades ocupadas de Ceuta y Melilla”⁶²⁰; a la reclamación que no cesa del “fin de la ocupación española de Ceuta y Melilla y de las islas cercanas expoliadas en el norte del reino”⁶²¹. Marruecos reivindica la existencia de un “contencioso territorial” con España: “el contencioso territorial subsistente entre los dos países respecto a los enclaves aún bajo ocupación española en la costa Norte marroquí”⁶²², pretendiendo la retrocesión o al menos la revisión del estatuto de estos territorios.

Evidentemente, hoy utilizar una u otra denominación no es neutral. Hablar de *Presidios* está fuera de lugar en España, aunque puede ser atractivo en Marruecos para evocar un argumento histórico y sociológico. El uso del término *Enclave* -y más aún el de *enclave colonial*⁶²³- sería jurídicamente incorrecto⁶²⁴, pero apetitoso en cualquier planteamiento

⁶¹⁵ Carta del Representante de Marruecos al Presidente del Comité Especial de los 24 sobre descolonización de 24 de 31.01.1975, que también señala que “...ces Présides ... demeurent les derniers vestiges de l’occupation colonialiste et comprennent Ceuta, Melilla, l’îlot d’Alhucemas, le rocher de Velez et les îles Chaffarines”; carta que puede verse en RÈZETTE R. *op. cit.* pp. 158-159, y en castellano en COLA ALBERICH, J. “Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de febrero y marzo de 1975”, en *Revista de Política Internacional*, nº 138, marzo-abril 1975, en p. 205.

⁶¹⁶ Expresión utilizada en Memoria distribuida por Marruecos en la ONU el 07.03.1975.

⁶¹⁷ Declaración del Presidente de Gobierno A FILALI de 05.03.1995, *cfr.* GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.*, p. 113.

⁶¹⁸ Comunicado del Gobierno de Marruecos con motivo de la visita del Presidente Rodríguez Zapatero a Ceuta y Melilla, *El Mundo*, 31 01 2006.

⁶¹⁹ Declaraciones del Ministro-portavoz marroquí, Khalid Naciri, que manifestó el “total rechazo y reprobación” del Gobierno por la visita real a dos “ciudades marroquíes expoliadas”, *El País*, 02.11.2007.

⁶²⁰ *El Mundo* 02.11.2007

⁶²¹ Comunicado oficial del Rey Mohamed VI, *El País*, 07.11.2007: “Marruecos no ha cesado de reclamar el fin de la ocupación española de Ceuta y Melilla y de las islas cercanas expoliadas en el norte del reino”.

⁶²² Nota Verbal marroquí de 05.01.1987.

⁶²³ “Lo que hace que tal expresión sea doblemente inapropiada desde un punto de vista jurídico, pues ni son “enclaves” en el sentido ordinario del término ni tampoco territorios “coloniales””, GONZALEZ CAMPOS *loc. cit.*, pág. 82.

⁶²⁴ “An international enclave is an isolated part of a foreign State’s territory entirely surrounded by the territory of only one other State (the surrounding State) so that it has no communication with the territory of the State to which it belongs (the mother or main State) other than through the territory of the surrounding State”, HOFFMANN, G, “Enclaves”, *Encyclopedia of Public International Law*, 1995 vol. Two, pp. 80-82, en p. 80. Este autor expresamente excluye el supuesto de Ceuta como enclave “No enclave is in issue where part of a

reivindicativo. Habría que sacar tarjeta amarilla a quienes, escribiendo desde la orilla española, lo han utilizado con inconsciente facilidad⁶²⁵. Pensamos que es preferible la utilización de conjunto de “territorios de España en el norte de África”, haciendo referencia separada y diferenciando entre: 1) las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla; y 2) los Peñones e Islas (Vélez de la Gomera, Alhucemas, Chafarinas).



Fuente http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_del_sur_de_Espa%C3%B1a_neutral.png

Ciudades, islas y peñones: los planteamientos de España y de Marruecos

Para España estos territorios forman parte del Reino desde su constitución como Estado, con presencia efectiva y continuada, y aunque en algún periodo histórico se ha cuestionado internamente su españolidad o propuesto su abandono⁶²⁶, el planteamiento constante⁶²⁷ es el

State's territory is surrounded by that of another but enjoys direct access to the sea (e.g. Ceuta in relation to Spain)", *Ibidem*.

⁶²⁵ "It is also true that in the strict sense of the word they are not 'enclaves' (...) However, Spanish writers invariably use the term 'enclaves' to refer to these North African territories and it has become a conventional description of them", GOLD *op. cit.*, nota 3 en p. xv.

⁶²⁶ Unos interesantes antecedentes, que incluyen las posibilidades barajadas por España para el canje, voladura y/o abandono de los Peñones e islas, en M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza.....cit.* pp. 108-110. En general su particular aportación a este debate puede consultarse en esta *op. cit.*, vid. pp. 16-29. También sobre la política abandonista, LOPEZ GARCIA B, *op. cit.*, pp. 245-260, y BALLESTEROS, *Estudio diplomático...op.cit.*, pp. 168-172, quien refiere que las Cortes de Cádiz decidieron tras votación el 26 de marzo de 1811 no considerar a los *Presidios menores* como parte integrante de la nación española, p. 170.

de pertenencia plena al Reino de España –cuyo territorio como sabemos no está definido en la Constitución de 1978⁶²⁸-. Mantienen por tanto el mismo estatuto desde su integración en la Corona (por diversos modos de adquisición del título de soberanía, de origen histórico, cesión, conquista y ocupación de estos territorios, entre los que no figura una previa cesión por la entidad soberana preestatal marroquí); razón por la cual esta condición de parte del territorio nacional no se vio afectada por la existencia del Protectorado.

Para Marruecos, en cambio, la no aceptación de sus fronteras fundacionales de 1956 es la consecuencia de un nacionalismo con componentes de irredentismo territorial, en busca de la consecución de las fronteras “históricas” y su “unidad natural” en un “Gran Marruecos”; en este sentido, la Constitución marroquí de 2011 se refiere a las *fronteras auténticas* del Reino de Marruecos⁶²⁹, lo que supone una permanente reclamación territorial frente a España. Esto ha llevado al Reino alauita a desenvolverse abiertamente durante un largo periodo de tiempo en el campo internacional de la lucha contra la dominación colonial, en este caso, española, reivindicando la desaparición de las “últimas colonias en África”⁶³⁰.

Tras la retrocesión de Ifni, y dejando aparte la cuestión del Sáhara, la actitud y posición de Marruecos y de España hacia las Ciudades, Peñones e Islas en el norte de África puede resumirse del siguiente modo:

-- La reivindicación marroquí es y será permanente, aunque sujeta a condicionantes políticos internos y externos. Marruecos ha contado con importantes apoyos en Organizaciones Internacionales⁶³¹ y en cualquier momento puede reactivar su

⁶²⁷ LOUBET DEL PAR, *loc. cit.* p. 109.

⁶²⁸ REMIRO BROTONS A. e.a. *Derecho Internacional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, p. 895.

⁶²⁹ El art. 42 de la nueva Constitución señala que el Rey “Il es le garant de l’indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques”.

⁶³⁰ “La era del colonialismo está para siempre superada (...) pero desgraciadamente, las dos ciudades marroquíes de Ceuta y Melilla y las islas vecinas permanecen aún bajo el dominio español (...) Estos enclaves, parte integrante del territorio marroquí (...) y que representan las últimas colonias en África, constituyen un fenómeno atípico y extraño...”, Intervención del Presidente de Gobierno A. FILALI en la Asamblea General de la ONU, 29 de septiembre de 1995, *El País*, 29.09.1995.

⁶³¹ Por ejemplo, Resolución de la OUA de 21.02.1975, de la Liga de Estados Árabes de 26.04.1975 (puede consultarse en TRONCOSO DE CASTRO *op. cit.*, pp. 217-218), y de la Unión Parlamentaria Árabe de 10.02.1983.

reivindicación⁶³². Para Marruecos, se trata de un aspecto más en la prosecución de la recuperación de su “integridad territorial”, tras Tarfaya, Sidi Ifni y el Sáhara⁶³³.

-- En Derecho interno Marruecos ha adoptado normas que no reconocen la soberanía ni jurisdicción territorial o marítima española de estos territorios⁶³⁴. Precisamente encontramos un ejemplo reciente de la práctica marroquí en la Declaración que efectuó al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar el 31 de mayo de 2007, recordando la marroquinidad de estos territorios y el no reconocimiento de la “ocupación” española de los mismos⁶³⁵, lo que motivó una Comunicación española sobre esta Declaración marroquí⁶³⁶.

-- Una línea estratégica de la política exterior marroquí consistió en comparar la situación de Ceuta y Melilla con la de Gibraltar, comparación que parece ahora

⁶³² Véase como ejemplo la recuperación que hace en 2007 la Liga de Estados Árabes de su Resolución de 1975 con motivo de la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla, pues en Comunicado del Secretario General, muestra su "apoyo total a Marruecos en sus exigencias de que se respeten sus derechos legítimos" sobre Ceuta y Melilla, remitiendo a una resolución del Consejo de la Liga Árabe de abril de 1975, en donde se aboga por una solución a través del "diálogo, las vías diplomáticas y pacíficas, en el marco de las relaciones entre los dos países y de las disposiciones del Tratado de amistad y de buena vecindad" que rige entre España y Marruecos, *El Mundo* 09.11.2007.

⁶³³ "El Gobierno, en total simbiosis con el pueblo marroquí, recuerda que esas dos ciudades forman parte del territorio del Reino de Marruecos y su retorno a la madre patria se hará por medio de negociaciones directas con la vecina España, como fue el caso de Tarfaya, Sidi Ifni y el Sáhara marroquí", Comunicado oficial Primer ministro de Marruecos, *El País*, 01.11.2007.

⁶³⁴ Podemos citar el Dahir de de 30.06.1962 extendiendo el Mar Territorial a 12 millas; y en particular el Decreto 2-75-311 de 21.07.1975 determinando Líneas de Bases Rectas para Bahías y aguas territoriales. Puede verse la legislación marroquí en ATMANE, *op. cit.*, pp. 57-ss.

⁶³⁵ La Declaración marroquí puede verse en VAZQUEZ GOMEZ, E. M, “Crónica de Derecho del Mar (Enero-Junio 2007)”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales 14, 2007, pp. 2-3.

⁶³⁶ En el *BOE* Núm. 274 de 13 de noviembre de 2009, pp. 95491-95492 puede verse la Comunicación de España de 10.09.2008, relativa a la declaración formulada por Marruecos en el momento de la Ratificación, y que dispone:

«En relación con la declaración hecha por Marruecos el 31 de mayo de 2007 con ocasión de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, España desea formular las siguientes declaraciones:

(i) Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera y las Islas Chafarinas, son parte integrante del Reino de España, que ejerce su plena y total soberanía sobre dichos territorios, así como sobre los espacios marinos generados a partir de los mismos en virtud de lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

(ii) Las Leyes y reglamentos marroquíes referidos a los espacios marinos, no son oponibles a España salvo en caso de compatibilidad con las previsiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ni pueden afectar, a los derechos soberanos o de jurisdicción que España ejerza o pueda ejercer sobre sus propios espacios marinos, definidos de conformidad con la Convención y otras normas internacionales aplicables.»

abandonada⁶³⁷, utilizando otros modelos⁶³⁸. Se trata probablemente de una consecuencia colateral del desarrollo del gobierno autónomo gibraltareño y de la constatación de la necesidad de la autodeterminación interna en las negociaciones hispano-británicas, problemática que probablemente no interesa proyectar tal cual sobre Ceuta y Melilla.

-- Aunque recurrentemente Marruecos ha reivindicado en distintos foros de la ONU, en particular a partir de 1960⁶³⁹, su reclamación sobre Ceuta, Melilla y otros territorios, las Ciudades, Islas y Peñones nunca han entrado en la Lista de Territorios No Autónomos y por descolonizar de Naciones Unidas. Marruecos lo intentó formalmente, en 1975⁶⁴⁰, aunque el Comité no respondió a esta solicitud, que quedó frustrada, y desde entonces no ha vuelto a plantear abiertamente una solicitud de descolonización ante el órgano competente de Naciones Unidas, aunque puede reactivarla en cualquier momento⁶⁴¹.

-- Jurídicamente la posición española, con sus títulos de adquisición de soberanía y tratados de límites fronterizos de los siglos XVIII, XIX y XX, es sólida en Derecho Internacional⁶⁴²; de hecho nunca han sido territorios considerados internacionalmente como Colonias o Territorios No Autónomos. No obstante, para Marruecos los tratados firmados antes de su independencia son el resultado de una política de fuerza micro-imperialista⁶⁴³ y han sido continuamente violados por España⁶⁴⁴.

⁶³⁷ GONZALEZ CAMPOS refiere que se utilizó durante el periodo 1966-1987, en declaraciones de responsables políticos marroquíes, *loc. cit.* pp. 95-96, y 109-110.

⁶³⁸ Como el de Hong Kong, *vid.* los sabrosos comentarios de REMIRO BROTONS *loc. cit.*, 1999, pp. 92-93.

⁶³⁹ El 15.12.1960 Ifni y el Sáhara español fueron incluidos en la lista de Territorios No Autónomos, Res. 1542 (XV) de la Asamblea General de la ONU, pero no otros territorios españoles.

⁶⁴⁰ Carta del Representante de Marruecos al Presidente del Comité de los 24 de 31.01.1975 *cit.*. Esta solicitud se hizo como reacción a la preparación en 1973 por la ONU del referéndum para el ejercicio de la libre determinación en el Sáhara, GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.*, pp. 96-100. La respuesta española fueron las comunicaciones de 12.02.1975 y de 22.04.1975.

⁶⁴¹ “Cela dépendra en fait de la position espagnole. Si l’Espagne continue à tourner le dos à toutes les propositions marocaines (création d’une cellule de réflexion, faire des deux villes un pôle économique sous souveraineté marocaine profitant à l’Espagne et au Maroc), le gouvernement marocain pourrait ne pas hésiter à porter pour la deuxième fois l’affaire devant l’ONU. Certes, en janvier 1975, Rabat a saisi officiellement le comité de décolonisation des NU sur la question des enclaves mais il a aussitôt demandé de différer son examen” EL HOUDAÏGUI R., *La, politique étrangère sous le règne de Hassan II*, L’Harmattan, París, 2003, pp. 118-119. También, BALLESTEROS, *Estudio diplomático...op. cit.* p. 230.

⁶⁴² Para REMIRO BROTONS *loc. cit.*, 1999, “El modo de adquisición del título d soberanía español fue entonces inquestionablemente válido: la conquista (Melilla), la ocupación (Vélez de la Gomera, Alhucemas, Chafarinas), la cesión de un monarca, cuyos antepasados la habían conquistado, a otro monarca, al que habían rendido pleitesía los habitantes del lugar (Ceuta)”, p. 92.

⁶⁴³ REMIRO BROTONS e. a., *op.cit.* 1997, p. 549.

⁶⁴⁴ RÈZETTE R. *op.cit.* pp. 137-ss.

-- La reivindicación marroquí reiteradamente ha manifestado que busca una solución por medios pacíficos y no por la fuerza, en negociación bilateral con España. Esta línea de arreglo pacífico se rompió probablemente con la ocupación de Perejil en julio de 2002⁶⁴⁵. Pero parece recuperada en la actualidad⁶⁴⁶, apostando por un «diálogo honesto, franco y abierto sobre el futuro» que «garantice nuestros derechos de soberanía y que tenga en cuenta los intereses de España», como dijo el Rey Mohamed VI en 2007⁶⁴⁷, y ha reiterado su primer ministro en 2010⁶⁴⁸.

-- España ha rechazado tratar bilateralmente la temática territorial con Marruecos, en negociaciones directas sobre las ciudades⁶⁴⁹, desechando en particular la creación de la “célula de reflexión” propuesta en enero de 1987⁶⁵⁰ por el rey Hassan II⁶⁵¹ y reiterada en la ONU en 1995⁶⁵².

-- La entrada de España en las Comunidades Europeas/Unión Europea y la aplicación del Derecho comunitario en Ceuta y Melilla, expresamente previstas en el Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas⁶⁵³ ha reforzado la condición de estos territorios bajo soberanía española. Por lo que hace a las Islas y Peñones, aunque no se mencionan en el Acta de Adhesión, forman parte de la Unión Europea desde el momento de la

⁶⁴⁵ En este sentido, GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.* pp. 115-117.

⁶⁴⁶ "En lo concerniente al contencioso territorial sobre Ceuta y Melilla, que todos los componentes de la sociedad marroquí consideran históricamente marroquíes, debe ser abordado de manera inteligente, concertándose, dialogando y respetándose mutuamente". Declaraciones del Primer ministro de Marruecos, Abás El Fassi, *El País*, 01.11.2007

⁶⁴⁷ Comunicado oficial del rey Mohamed VI, *El Mundo* 07.11.2007.

⁶⁴⁸ El primer ministro de Marruecos Abbas El Fassi, en una declaración en el Parlamento el 17 de mayo de 2010, hizo un llamamiento a España para abrir un diálogo para poner fin a la ocupación de las ciudades marroquíes y de las islas cercanas, *El País* de 17.05.2010, y *Sur.es* de 17.05.2010

⁶⁴⁹ Solicitud del representante de Marruecos en la ONU de 07.10.1975.

⁶⁵⁰ GONZALEZ CAMPOS *loc. cit.*, p. 114, y BALLESTEROS *Estudio diplomático...op. cit.* p. 93, consideran que el “Comité Averroes” constituido en Sevilla en marzo de 1997 (Vid. Nota 5 y *Comunicado del MAEC* de 18 de octubre de 1996) por personalidades de ambos países, podría ser un reflejo indirecto posterior de la propuesta inicial del Rey Hassan II.

⁶⁵¹ Referencias a una eventual propuesta marroquí de cosoberanía sobre ambas ciudades bajo autoridad de los príncipes de España y Marruecos, presentada en abril de 1997, en BALLESTEROS A, *Estudio diplomático...op. cit.*, p. 94, y en DEL PINO D., “Marruecos-España, una relación difícil de recomponer” *ARI* N° 106, 22.11.2002.

⁶⁵² En la intervención del Presidente de Gobierno A. FILALI en la Asamblea General de la ONU, 29 de septiembre de 1995 (*El País*, 29.09.1995), éste señaló que el cauce para resolver el contencioso seguía siendo la “célula de reflexión”, integrada por funcionarios, personalidades españolas y marroquíes del mundo de la cultura y de los negocios, con el fin de estudiar “cómo Marruecos recobraría la soberanía sobre ambas ciudades (...) y España preservaría sus intereses económicos”.

⁶⁵³ Arts. 25 y 155 del Acta de Adhesión, y Protocolo n° 2. Puede verse, GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.* pp. 105-106, y las reacciones marroquíes ante las CC.EE.

integración del “Reino de España”. Al conjunto de los territorios se aplica por tanto el Derecho Comunitario europeo, con especificidades⁶⁵⁴. Además, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁶⁵⁵ ha determinado la aplicación al territorio del Reino de España (y por tanto también a todos sus territorios en el norte de África) de la cláusula de defensa mutua del Art. 42.7 TUE⁶⁵⁶.

-- La adquisición del Estatuto de Autonomía de las Ciudades en 1995 ha reforzado su particular condición en el seno de la organización territorial española, aunque llamativamente este cambio sustantivo sólo motivó una débil reacción marroquí⁶⁵⁷.

Todo indica que la vía frontal de la descolonización y la situación colonial no se encuentran actualmente como líneas de la política exterior de Marruecos, que parece preferir ahora el término *anacronismo* para referirse a estos territorios⁶⁵⁸, propios de “una era sombría y superada”⁶⁵⁹. El fracaso en el planteamiento frontal del tema ante el Comité de los Veinticuatro en 1975 -en una época internacionalmente muy propicia-, y la evolución de la situación, notablemente la adhesión a la UE y la OTAN de España, y la adopción del estatuto de autonomía para las Ciudades Autónomas, integradas en un Estado democrático y respetuoso de las minorías, liman el mordiente de un planteamiento netamente anticolonial. Además, en el marco del Derecho Internacional, nos encontraríamos más bien ante el Principio de integridad territorial, reclamado por Marruecos y por España al mismo tiempo,

⁶⁵⁴ BERRAMDANE, A. (2008) “Le statut des enclaves.....”, *loc. cit.*,

⁶⁵⁵ En vigor desde el 01.12.2009, versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el DOUE C 83 de 30.03.2010.

⁶⁵⁶ Que dispone: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”. Un comentario de esta disposición en BERMEJO GARCIA, R. “Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa”, en J. MARTIN Y PEREZ DE NACLARES (Coord.) *El Tratado de Lisboa; la salida de la crisis constitucional*, AEPDIRI- Ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 361-371, y valorando positivamente la inclusión de Ceuta y Melilla por esta cláusula, en p. 366. En la misma línea, URREA CORRES, M. de la O., “Los nuevos instrumentos jurídicos de la Política Común d Seguridad y Defensa”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia 145, marzo 2010, pp. 71-ss, en pág. 93. En el marco OTAN sólo parecen estar cubiertas las Islas y Peñones, pero no las ciudades de Ceuta y Melilla, vid. GARCIA FLOREZ, *op. cit.*, pp. 156-ss.

⁶⁵⁷ GONZALEZ CAMPOS *loc. cit.*, pp. 111 y 114. El primer ministro Filali consideró en el Parlamento marroquí el 05.03.1995 que la aprobación de los Estatutos era contraria al Tratado de Amistad con España, ABC, 06.03.1995

⁶⁵⁸ GONZALEZ CAMPOS *loc. cit.*, p. 110. El primer ministro El Fassi afirmó en 2010 que “negar a Marruecos su derecho a recuperarlas (ciudades e islas) es anacrónico”, *El País* de 17.05.2010

⁶⁵⁹ Comunicado oficial del Rey Mohamed VI con motivo de la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla, en el que se señala que constituye un «acto nostálgico de una era sombría y decididamente superada», *El Mundo* 07.11.2007.

antes que con el juego del Principio de libre determinación de los pueblos coloniales⁶⁶⁰. En este planteamiento no es extraño que el Rey reivindique ahora un *derecho a reclamar la finalización de la ocupación* española, antes que formalmente *la descolonización* de estos territorios (“el derecho legítimo de Marruecos a reclamar a España que ponga fin a la ocupación de Ceuta y Melilla y de las islas vecinas”)⁶⁶¹.

Esto no quita para la utilización nominal mediática del comparativo colonial en determinadas ocasiones⁶⁶². De todas formas, hay que contar con que siempre, dado el carácter permanente del planteamiento territorial marroquí, en el que la recuperación de Ceuta y Melilla es un “objetivo nacional”⁶⁶³, se tratará de un tema abierto y, condicionado por factores internos e internacionales, abocado a provocar periodos de conflicto intercalados con los de cooperación en nuestras relaciones bilaterales con Marruecos; aparte de su utilización por Marruecos como medio de presión al hilo de otros asuntos⁶⁶⁴.

En este orden de ideas hemos de asumir en la actualidad y previsible futuro un escenario en el que Marruecos conjuga la reivindicación simbólica⁶⁶⁵ y, al mismo tiempo, la cooperación con España⁶⁶⁶. Un ejemplo podrían ser las protestas por la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla en Noviembre de 2007⁶⁶⁷, que motivaron además la llamada a consultas del

⁶⁶⁰ “...el caso de las plazas y peñones norteafricanos plantea un conflicto entre dos integridades territoriales (la española, satisfecha, y la marroquí, no), un supuesto bastante común en el mundo que nada tiene que ver con la descolonización”, REMIRO BROTONS A. e. a., *op. cit.* 1997, p. 550

⁶⁶¹ Discurso del Trono de 30 de Julio de 2002, *La Vanguardia*, 31.07.2002; “Nótese el matiz: más que en la sustancia de la reivindicación puso énfasis el Monarca alauita en el derecho de reclamación”, PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, p. 274.

⁶⁶² Alocución del Primer Ministro de Marruecos, Abbas el Fassi, ante el Parlamento, con motivo de la visita de los reyes a Ceuta y Melilla: “La descolonización sigue estando de actualidad en los escasos focos que persisten en el mundo, como Palestina ocupada, las ciudades de Ceuta y Melilla y las islas mediterráneas”, *El País*, 06.11.2007.

⁶⁶³ Declaraciones del anterior Embajador en Madrid O Azziman, *El Mundo*, 28.03.2011.

⁶⁶⁴ ROZSA, E. N. – BELHAJ, A. “Ceuta et Melilla: Risques et gestion des risques”, *Euromesco Paper* 75, 2008, en p. 12.

⁶⁶⁵ “La reclamación de soberanía sobre Ceuta y Melilla apenas ocupa espacio en la política exterior marroquí, aunque en ocasiones de especial simbolismo, como la visita de los Reyes a las ciudades en noviembre de 2007, el régimen se sienta obligado a recordar que no reconoce la soberanía española”, GONZALEZ ENRIQUEZ C., PEREZ GONZALEZ A., “Ceuta y Melilla: nuevos elementos en el escenario”, *ARI* nº 159/2008 de 04.12.2008, p. 6.

⁶⁶⁶ “...ello puede conducir, en definitiva, a que para este país sea preferible en un futuro inmediato seguir manteniendo abierta la reivindicación, y al mismo tiempo, proseguir la cooperación”, GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.*, p. 120.

⁶⁶⁷ Comunicado oficial Primer ministro de Marruecos, *El País* 01.11.2007, pidiendo que se renuncie a la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla.

Embajador en Madrid⁶⁶⁸, cuyo regreso se comunicó el 7 de enero de 2008; y meses después, en Diciembre de 2008, asistimos a la IX Reunión de Alto Nivel con la guinda del “mayor acuerdo financiero jamás suscrito por España”⁶⁶⁹. Un ejemplo más reciente es el de los incidentes en la frontera de Melilla de Agosto de 2010⁶⁷⁰, cerrados ese mismo mes con un acuerdo de mejora de cooperación policial y de creación de Comisaría conjuntas en Algeciras y Tánger⁶⁷¹.

Por una estrategia de diferenciación

Las pretensiones marroquíes cuelgan de nuestros territorios en el norte de África un condicionante conflictivo único en nuestra política exterior. El caso de Perejil ilustra la sorprendente facilidad con que Marruecos y España asumieron tanto el empleo de Fuerza Armada, como los consiguientes riesgos de escalada. La cuestión territorial confiere además una permanente inseguridad e inestabilidad en el conjunto de las relaciones hispano-marroquíes. La estabilidad sólo puede venir de la mano de soluciones o alternativas que exploren nuevas iniciativas políticas⁶⁷² en un asunto muy incómodo para España⁶⁷³.

A nuestro juicio, una hipótesis o iniciativa razonable sería la de llevar a cabo un replanteamiento interno de los territorios de España en el norte de África, partiendo de que las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla son ya entes territoriales *sui generis* con un

⁶⁶⁸ *El Mundo* 02.11.2007

⁶⁶⁹ Declaraciones del Presidente Rodríguez Zapatero en Conferencia de Prensa el 16.12.2008, tras la firma del Memorando de Cooperación Económica y Financiera 2009-2012, por un importe de 520 millones de euros, en www.la-moncloa.es, y *ABC* de 17.12.2008.

⁶⁷⁰ Ver el *Comunicado 58-2010* de 02.08.2010 del MAEC en respuesta la Comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Marruecos sobre un incidente ocurrido en el paso fronterizo de Tarhuna en Melilla. Hubo varios incidentes con la policía que motivaron cinco comunicados del Ministerio marroquí de Asuntos Exteriores en Julio y Agosto de 2010, (vid. *El País* 10.08.2010) y protestas y boicoteos comerciales (Vid. por ejemplo *El Mundo* de 17.08.2010), organizados por varias organizaciones marroquíes, como la Asociación de Derechos Humanos Gran Rif, la Coordinadora de la Sociedad Civil del Norte de Marruecos, y el Comité Nacional para la Liberación de Ceuta y Melilla, vid. *El País* de 17.08.2010).

⁶⁷¹ Ver la *Nota de Prensa* del Ministerio del Interior de 23.08.2010 que recoge el Comunicado conjunto emitido tras la entrevista y acuerdos a los que llegaron el Ministro del Interior, A. Pérez Rubalcaba, y su homólogo, T. Cherkaoui, en su reunión en Rabat de ese día.

⁶⁷² “Se trata, en efecto, de cuestiones eminentemente políticas, y políticas deben ser las medidas que les sean aplicadas. Se ha agotado prácticamente el repertorio jurídico empleado hasta el presente por unos y otros, sin resultados prácticos, por lo demás, en defensa de sus respectivas posiciones, lo que, hoy por hoy, tan sólo ha desembocado en una parálisis sin visos de solución, ni siquiera a largo plazo”, CAJAL, M. *op. cit.* pág. 16. Para una relación de las soluciones propuestas para estos territorios (cesión, condominio, etc), puede verse, BALLESTEROS, *Estudio diplomático...op. cit.* 219-231, y la actualización en las opciones que plantea en *La batalla de los tres contenciosos (Gibraltar, Ceuta y Melilla y Sáhara Occidental)*, Burgos, 2010, en pp. 100-ss.

⁶⁷³ “Desde una perspectiva española el planteamiento de esta cuestión es incómodo y su tratamiento, delicado, pero no por ello menos inevitable” señala REMIRO BROTONS e.a., *op. cit.* 1997 pág. 548.

estatuto propio en España⁶⁷⁴, mientras que los Peñones e Islas (Vélez de la Gomera, Alhucemas, Chafarinas) no cuentan con un estatuto legal preciso.

La posición española tiene un flanco discutible o polémico en relación con los Peñones e Islas, sea cual sea la solidez de los títulos jurídicos de soberanía con los que cuenta España. Independientemente de su manifiesta vulnerabilidad⁶⁷⁵, Peñones e islas plantean serios problemas de delimitación territorial -en el caso del Peñón de Vélez⁶⁷⁶- y marítima. A esto se añade una de por sí difícil justificación política, habida cuenta de su proximidad la costa marroquí⁶⁷⁷ o, incluso, su integración en el mismo territorio terrestre (caso del Peñón de Vélez), a la que se une una absoluta carencia de población civil y de actividad económica, con una presencia exclusivamente militar⁶⁷⁸. En estas circunstancias, la lógica de los medios de comunicación y de los foros intergubernamentales y la opinión pública internacional puede ir en contra de la lógica jurídica esgrimida por España⁶⁷⁹.

Pero aún llama más la atención que siendo objeto de la reivindicación de un tercero el estatuto jurídico interno de Islas y Peñones sea indefinido o, cuando menos, ambiguo, un caso

⁶⁷⁴ Tienen en efecto un estatuto especial que no es formalmente el de Comunidades Autónomas, vid. BELDA PEREZ-PEDRERO, e., “Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, 1995-2002”, en ESPIN TEMPLADO, E., *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2003, pp. 525-541; LOPEZ RODRIGUEZ J. J. “Naturaleza jurídica de la Ciudad Autónoma de Melilla”, *Revista de Derecho Político* n° 62, 2005, pp. 265-274, en p. 270. Hay una discusión doctrinal, sosteniendo que su naturaleza es equivalente a la de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, CARBONELL PORRAS, E. “La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 110, 2001, 251-268, o REQUEJO RODRIGUEZ, P., “Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 277, 1998, pp. 55-70.

⁶⁷⁵ MARQUINA BARRIO M. “El problema de Ceuta y Melilla en la estrategia internacional y española”, *Cuenta y Razón*, 27, 1987.

⁶⁷⁶ La creación de un istmo de arena en 1934 creó en efecto un problema de delimitación fronteriza con Marruecos. BALLESTEROS refiere la existencia de un acuerdo oficioso de 1964, “...en 1959 España colocó una alambrada en el extremo terrestre de arena, para afirmar la soberanía sobre la totalidad. Pronto hubo que retirarla ante las protestas marroquíes, que cesaron mediante un arreglo provisional y oficioso que se alcanzó en 1964”, en *Estudio diplomático...op. cit.*, p. 132. “La curiosa frontera que separa los dos Estados lo constituye una cuerda fijada por militares españoles en la mitad de la citada lengua de arena”, J. A. PALAU CUEVAS, *loc. cit.*, en pág. 234.

⁶⁷⁷ Islas Chafarinas a dos millas de la costa, y Peñón de Alhucemas con sus dos islotes deshabitados a menos de 1000 metros de tierra firme, ver MARÍÑAS, *loc. cit.*, pág. 157.

⁶⁷⁸ Principalmente, tropas del Grupo de Fuerzas Regulares 52 de Melilla y la histórica “Compañía del mar”, PALAU, *loc. cit.* pág. 236. Las islas fueron despoblándose a partir de 1930, contando con 185 habitantes en 1950 (CORDERO, *op. cit.*, p. 398), y ninguno en la actualidad.

⁶⁷⁹ “Surge la duda grave, sin embargo, de si estos argumentos llegarán a convencer en foros intergubernamentales, como el Comité de los 24 y la Asamblea General de Naciones Unidas, en que la lectura del principio de autodeterminación discurre mayoritariamente por cauces muy distintos. Una nueva presentación del caso ante las Naciones Unidas podría terminar en una resolución favorable a los puntos de vista marroquíes. Las cosas son así y no hay por qué ocultarlas”, PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, pág. 274.

único en España⁶⁸⁰. No sólo la Constitución no los menciona, sino, lo que es más grave, están completamente fuera de la organización territorial del Estado –autonómica, provincial, municipal y de las Ciudades Autónomas⁶⁸¹– con expresa exclusión en 1995 de las Leyes Orgánicas que aprobaron los Estatutos de Ceuta y de Melilla⁶⁸². En realidad, se trata de territorios que no figuran explícitamente como *españoles* o *de España* en ningún texto relevante⁶⁸³. Pues se trata de áreas del territorio que integran el Reino, administradas directamente por el Gobierno/Administración central⁶⁸⁴.

Sin duda, la regulación más detallada, aunque no única⁶⁸⁵, es la militar⁶⁸⁶, pero incluso aquí se observa un retraimiento normativo de Defensa en su regulación⁶⁸⁷. No obstante, es

⁶⁸⁰ MONTILLA MARTOS J. A., refiere la “*incertidumbre jurídica*” que existe sobre estos territorios, en “Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, Cap. VIII del *Informe Comunitats Autònomes 2004*, Institut de Dret Public, 2005, pág. 1.

⁶⁸¹ No siempre fue así, cfr. PALAU, *loc. cit.*, pp. 246-ss.

⁶⁸² En efecto, se suprimieron las referencias a Perejil y al Peñón de Vélez del Art. 2 del Estatuto de Ceuta, tras la Nota Verbal marroquí de 05.01.1987, que ya no aparecen en la Ley Orgánica 1/1995 de 13 de marzo (BOE nº 62 de 14.03.1995); también se suprimieron las referencias a las Islas Chafarinas y a Alhucemas en el Estatuto de Melilla (Ley Orgánica 2/1995 de 13 de marzo, BOE nº 62 de 14.03.1995). *El País*, 01.08.1988. Ver las referencias en MONTILLA, *loc. cit.*, p. 2; en PALAU, *loc. cit.*, 248-249, o en el trabajo de GONZALEZ CAMPOS, *loc. cit.*, p. 107. De esta forma, los Estatutos sólo se aplican en el territorio municipal de estas Ciudades, pues sus Artículos 2 señalan: “El territorio de la ciudad de Ceuta es el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal”; “El territorio de la ciudad de Melilla es el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal”.

⁶⁸³ GARCÍA FLÓREZ, *loc. cit.*, pág. 3, señala que “nunca se ha querido plasmar en un documento la pertenencia a España de Chafarinas, Vélez o Alhucemas”.

⁶⁸⁴ MONTILLA, *loc. cit.*, pág. 3, señala que, tras el conflicto de Perejil “el delegado del Gobierno en las Ciudades Autónomas, en virtud de una circular del Ministerio del Interior, ha asumido las competencias sobre los islotes: el delegado del Gobierno en Ceuta sobre Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera y el delegado del Gobierno en Melilla sobre las islas Chafarinas y el Peñón de Alhucemas”.

⁶⁸⁵ Podemos encontrar ciertas referencias en la normativa española, por ejemplo, en la Ley 41/2010 de 29 de Diciembre, de protección del medio marino (BOE nº 137 de 30.12.2010, p. 108464), que incluye en la demarcación marina del Estrecho y Alborán, al “medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán (Art. 6.2.c), aunque con la indeterminación de las aguas jurisdiccionales españolas, ya que como señala el Preámbulo “existen algunos espacios marinos que no han sido objeto de delimitación con los estados vecinos cuyas costas son adyacentes a las españolas o están situadas frente a las mismas”. También pueden encontrarse referencias, por ejemplo en la reglamentación del Ministerio de Fomento, cfr. la Orden FOM/2210/2010 de 19 de julio, por la que se aprueba el Plan de utilización de los espacios portuarios del Puerto de Melilla, BOE nº 191 de 11.08.2010, p. 71384, que hace referencia la puerto refugio de las Islas Chafarinas.

⁶⁸⁶ Para PALAU, la única regulación que se hace de estas islas y peñones es la de la organización militar, *loc. cit.*, pág. 249.

⁶⁸⁷ Los tres destacamentos o Acuartelamientos militares de las Islas y Peñones fueron expresamente adscritos a la guarnición y Zona Militar de Melilla, por el RD 1132/1997, de 11 de julio, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el Ejército de Tierra (BOE nº 166 de 12.07.1997), al disponer el Art.3,4: “Zona Militar de Melilla, con Mando y Cuartel General en Melilla; comprende la ciudad de Melilla, los peñones de Vélez de la Gomera y de Alhucemas y las islas Chafarinas”. Pero este RD fue derogado por el RD 912/2002, de 6 de Septiembre (BOE nº 215 de 07.09.2002), por el que se desarrolla la estructura básica de los

cierto que las Islas Chafarinas tienen la especificidad normativa de constituir un Refugio Nacional de Caza hoy gestionado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales⁶⁸⁸. Pero en la práctica es el Ministerio de Defensa la única Administración efectiva sobre todos estos territorios⁶⁸⁹.

Este vacío regulador de los Peñones e Islas provoca incertidumbre en muchos ámbitos: el reconocimiento y delimitación de espacios marinos y de aguas jurisdiccionales⁶⁹⁰ y de seguridad⁶⁹¹; la jurisdicción interna española aplicable⁶⁹² –aparte de la militar⁶⁹³–, la no previsión legal de actuación administrativa⁶⁹⁴, o de protección del medio ambiente en los Peñones de Alhucemas y Vélez.

En nuestra opinión se reclama una inmediata actuación, siquiera reglamentaria, que esclarezca el estatuto de Peñones e Islas, confirmando definitivamente su exclusión del

Ejércitos, que prevé las Comandancias Generales de Ceuta y Melilla “y dependerán operativamente de ellos los mandos y unidades de los tres Ejércitos con base en dichas Ciudades” (Art. 9.3); pero ya no se refiere su ámbito ni se mencionan expresamente los Peñones e Islas. Tampoco en el RD 915/2002, de 6 de Septiembre (*BOE* nº 215 de 07.09.2002, corr. *BOE* nº 227 de 21.09.2002), sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa, cuya Disposición Adicional Sexta se refiere a las Delegaciones de Defensa de Ceuta y Melilla y a las competencias de los Comandantes Generales. Ni en el RD que lo deroga, el 308/2007 de 2 de marzo, *BOE* nº 64 de 15.03.2007; antes al contrario, parecería que las Delegaciones de Defensa de Ceuta y Melilla no tiene competencias fuera de las Ciudades Autónomas, pues el Art. 2.2 dispone que “Las delegaciones de Defensa tendrán su sede en la capital de la provincia donde radique el Gobierno de la comunidad autónoma y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, territorios sobre los que extenderán sus competencias”, y ya sabemos que los Estatutos de estas ciudades no contemplan los Peñones e Islas. En fin, estos territorios tampoco son mencionados en el RD 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, *BOE* nº 96 de 22.04.2006.

⁶⁸⁸ El Refugio Nacional de Caza de las Islas Chafarinas fue creado por el RD 1115/82 (*BOE* nº 130 de 01.06.1982), siendo primero administrado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). Actualmente es el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales quien gestiona la administración, conservación y uso público desde Madrid, teniendo contratada una empresa para realizar el seguimiento del medio natural y los programas de conservación y mantenimiento básicos, con dos personas en las islas todo el año. Las solicitudes para realizar actividades científicas en las Islas han de dirigirse al Ministerio de Medio Ambiente, pero la concesión requiere la previa conformidad del Ministerio de Defensa, según el art. 2 del mencionado RD 1115/82; vid. *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, 16 pp.

⁶⁸⁹ Al respecto, MARÍÑAS OTERO *loc. cit.*, pág. 143.

⁶⁹⁰ Al respecto, puede verse ATMANE, T, *op. cit.*, pp. 127-ss.

⁶⁹¹ Aunque no se han establecido por España ni se reconocen por Marruecos aguas jurisdiccionales, los destacamentos militares establecen una “zona de seguridad” de 500 metros en torno a las islas y en el mar interior de las Chafarinas, PALAU CUEVAS, *loc. cit.*, pp. 257-ss.

⁶⁹² PALAU refiere el caso del hallazgo de 7.000 Kgs. de hachís en una de las Islas Chafarinas, *loc. cit.*, pág. 262.

⁶⁹³ Ver por ejemplo la intervención del Juzgado Togado Militar por insubordinación de once soldados del Grupo de Regulares 52 con destino en Chafarinas, en la *Nota de Prensa del Ministerio de Defensa* de 16.05.2005; igualmente, la noticia de la Sentencia en este asunto del Tribunal Militar Territorial segundo de 13.10.2006 en *El País* de 15.01.2007.

⁶⁹⁴ Ver PALAU CUEVAS, *loc. cit.*, pp. 259-261.

estatuto de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y su directa dependencia de la Administración central. Esta propuesta de compartimentación legal en bloques separados cuenta con el aval de la distinción histórica entre Presidios o Plazas “mayores” y “menores”, carentes éstas tradicionalmente de una regulación precisa⁶⁹⁵. Un régimen jurídico propio de Peñones e Islas ayudaría a prevenir que, de entrada, un eventual cuestiionamiento de su permanencia patrimonial en España se cerniera como una perversa sombra sobre Ceuta y Melilla.

¿Qué papel para la UE?

Este marco interno diferenciado podría permitir una actuación de la UE específica, en particular en materia de medio ambiente. Incluso podría por hipótesis contemplarse una cierta asociación institucional de Marruecos en la gestión y aplicación de programas transfronterizos europeos de las normativas medioambientales de Marruecos, España y la UE a estas Islas y Peñones y su entorno –sin incluir a Ceuta y Melilla–.

De hecho en materia medioambiental ya se aplica normativa europea en las Chafarinas como *Zona de Especial Protección para las Aves* y espacio de la Red Natura 2000⁶⁹⁶ y, además, es desde 2006 *Lugar de Interés Comunitario* (LIC)⁶⁹⁷, dado su altísimo valor ecológico⁶⁹⁸.

Sin embargo, es evidente que la situación actual impide una protección internacional eficaz⁶⁹⁹ y que es necesaria la coordinación al menos bilateral con nuestro vecino para asegurar una adecuada protección internacional, como sería obtener la declaración de las

⁶⁹⁵ Para MARIÑAS, la naturaleza de la ordenación jurídica de las Plazas Menores “todavía no ha sido planteada con rigor”, *loc. cit.* pág. 143.

⁶⁹⁶ Nos señala el referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006* que el Refugio Nacional de Caza es un espacio natural protegido designado en 1.989 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) al amparo de la Directiva 79/409/CEE (Espacio incluido en la Red Natura 2000 de espacios europeos objeto de especial protección).

⁶⁹⁷ Las Islas Chafarinas fueron propuestas para ser elegido como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) conforme a la Directiva 92/43/CEE (transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre), siendo efectivamente designadas por la Comisión europea como LIC (ES6300001) en Julio de 2006, ver *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2008*, en p. 1.

⁶⁹⁸ MARIÑAS OTERO refiere que el interés de los medios científicos españoles por la fauna de las Chafarinas arranca desde su misma ocupación en 1848, *loc. cit.* pág. 163., y, en general, sobre la importancia ecológica de estas islas en pp. 162-ss.

⁶⁹⁹ El referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, señala que “la principal meta deseable sería lograr el reconocimiento internacional consensuado en primer y principal lugar con Marruecos, de Chafarinas como un espacio natural protegido...”, en pág. 16.

Chafarinas como *Zona Especialmente Protegida de Importancia* (ZEPIM) para el Mediterráneo. De hecho, la temática territorial ya ha incidido negativamente en esta mayor protección de Chafarinas, pues su constitución como ZEPIM promovida en 2003, fue rechazada, argumentando la Secretaría del Convenio de Barcelona que esta propuesta debía de ser formulada conjuntamente, por ser un área transfronteriza o sometida a un contencioso territorial⁷⁰⁰. Estamos, pues, ante la evidencia de la necesidad de articular una cooperación con Marruecos aunque sólo sea a efectos de protección medioambiental de estas Islas. Incluso el Consejo de Estado señala que “todo apunta, dados los datos de biodiversidad de la zona, a que la ZEPIM tendría que ser mucho más amplia y abarcar todo el Mar de Alborán a propuesta conjunta con Marruecos”⁷⁰¹.

Igualmente nos encontramos con otro ejemplo de afectación negativa de la protección del medio ambiente en la decisión española de 2011 de excluir las Islas Chafarinas del borrador de la Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente que establece la primera red de protección de aves marinas⁷⁰².

La estrategia que se propone comportaría un cierto acuerdo con Marruecos sobre cooperación medioambiental y turística en Islas y Peñones de España vinculada de alguna forma a proyectos o programas de la UE a fin de extraer la cuestión territorial de la dinámica puramente bilateral y confiriendo una cierta estabilidad a la situación de estos territorios.

La participación de la UE en la gestión compartida –sin afectar a la soberanía española– necesita un cierto acuerdo político, pero éste no requiere forzosamente de tratados internacionales. Tampoco es necesario acudir al instrumental de *soft law* que hemos desarrollado con el Reino Unido para el caso de Gibraltar, a fin de, mediante Declaraciones y

⁷⁰⁰ En efecto, la delicada cuestión territorial ya ha incidido negativamente en el refuerzo de la protección internacional medioambiental de las Islas Chafarinas. Podemos leer en el referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas* que “La declaración de las Islas Chafarinas como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM-SPAMI), promovida en 2003, finalmente no prosperó por causas no atribuibles a sus cualidades naturales, aunque la candidatura había sido aprobada en el plano técnico”, especificando que “La Secretaría del Convenio de Barcelona (Protocolo sobre zonas especialmente Protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en Noviembre de 1998 y publicado el instrumento de ratificación en el B.O.E. de 18.12.1999) arguyó que siendo un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial entre los Reinos de España y Marruecos, la proposición como ZEPIM-SPAMI había de ser formulada conjuntamente”, *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, pág. 2.

⁷⁰¹ Consejo de Estado, *Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y Órganos de la Administración general del Estado en materia de protección de Hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegida*, Informe nº E 2 /2005 de 19.07.2006, pp. 85-86.

⁷⁰² “España descarta tres parques para evitar conflictos diplomáticos”, *El País*, 19.10.2011.

Comunicados conjuntos, alcanzar fórmulas prácticas de cooperación⁷⁰³. Basta acudir a los programas, procedimientos y medios que nos proporcionan los Programas y Fondos europeos para desarrollar una cooperación transfronteriza en el marco de la acción exterior de la UE con el socio privilegiado que es Marruecos⁷⁰⁴.

De hecho, existe una tradición de cooperación transfronteriza con Marruecos en el marco europeo a través de varios Programas (MEDA, INTERREG, principalmente), en particular desde Andalucía que, además, tiene desde 2003 su propio Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte Marruecos⁷⁰⁵. En la actualidad, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y su normativa de desarrollo⁷⁰⁶ permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación con Marruecos. El IEVA ofrece un utillaje muy interesante de cooperación y gestión compartida (definición en común acuerdo del programa, Comité de control conjunto, Autoridad de gestión conjunta, Secretaría técnica conjunta), que de hecho está aplicándose en el Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013, en el que participa España, pero no Marruecos, aunque esta prevista su intervención⁷⁰⁷. Este instrumental y estructura de gestión y administración común del

⁷⁰³ Véase REMIRO BROTONS, A., “Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano británicos”, en *Gibraltar 300 años*, Cádiz, 2004, pp. 43-83. Sobre los últimos acuerdos, GONZALEZ GARCIA I. “Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro Tripartito de Dialogo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9 2005; también podría verse GONZALEZ GARCIA I. – DEL VALLE GALVEZ A. (Eds.) *Gibraltar y el Foro tripartito de Dialogo*, Dykinson, Madrid 2009.

⁷⁰⁴ Pueden verse los trabajos de MARTÍN, I “La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 137/2003; “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 37, 2004, pp. 497-526; “La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental”, Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.

⁷⁰⁵ Puede verse, MORILLAS FERNANDEZ A. – GALLARDO MARTINEZ M., “La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad”, en GOMEZ MORALES J. (Coord.) *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad de Cádiz, 2008, pp. 118-128; IGLESIAS M. (coord.), VALENCIA, A., AGUDO M., VEGUILLA V., GUTIERREZ C., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011.

⁷⁰⁶ Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE L* 310 de 09.11.2006, pp. 1-ss. Particular interés tiene el Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión de 9 de Agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE L* 210 de 10.08.2007, pp. 10-ss.

⁷⁰⁷ Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen “Mise en oeuvre de la politique de voisinage en 2008”, 23 avril 2009, Doc. SEC (2009) 520/2, pág. 22. Este Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14.08.2008. Marruecos se ha adherido al Programa pero no ha firmado el Convenio de financiación, cfr. en www.enpicbcmec.eu.

IEVA son particularmente de interés para localizar una cooperación hispano-marroquí medioambiental –materia que es prioritaria en el IEVA⁷⁰⁸- en las Islas y Peñones.

Todo indica que Marruecos ha tenido reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España (Proyectos Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur) en el marco de la IEVA⁷⁰⁹, que no fueron presentados en plazo, sea por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte⁷¹⁰, o por las salvedades de la Comisión respecto a las regiones del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos⁷¹¹.

Para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006⁷¹² estas propuestas se han reconducido para las mismas zonas⁷¹³ a otro formato dentro del objetivo 3 de cooperación territorial europea del FEDER: el “Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2009”, luego transformado en 2008-2013⁷¹⁴, que está aplicándose actualmente a través de varios programas⁷¹⁵. Este

⁷⁰⁸ Ver *Instrument européen de voisinage et de partenariat, Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010*, puntos 1.2 y 6.3. También, IEVA, *Marruecos-Informe estratégico 2007-2013, Programa Indicativo Nacional 2007-2010*, p. 3.

⁷⁰⁹ Bloqueados por razones políticas, según I MARTÍN, “El *Estatuto Avanzado* de Marruecos...” *ARI cit.*, pp. 5-6. Ver también *El Imparcial* de 11.05.2009.

⁷¹⁰ Para LOPEZ BUENO, J. M., abiertamente el motivo de la no presentación en plazo el programa de actuación conjunta y del *impasse* es “la negativa de Marruecos a que Melilla y Ceuta sean consideradas zonas elegibles”, en “Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos...o primos?”, *Papeles FAES* nº 101 de 02.06.2009, p. 2.

⁷¹¹ El Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-Versión 2 de 30.12.2008 señala que son elegibles en Fronteras Exteriores españolas determinadas Zonas “(Incluyendo territorios bajo jurisdicción o administración marroquí)”, con una nota aquí a pie de página que señala “De acuerdo con la consulta realizada a su Servicio Jurídico, la Comisión considera que las regiones en cuestión pueden beneficiarse de la cooperación teniendo en cuenta que se deja claramente establecido por escrito, que ello no significa el reconocimiento por la Comunidad de las reclamaciones de Marruecos sobre el territorio del Sáhara Occidental y que los proyectos deben beneficiar a la población de la región concernida. Además, estas consideraciones deberían ser aceptadas por la contraparte marroquí”. Igualmente en la versión de este Programa para 2008-2009 de 30.09.2009, localizable en www.poctefex.eu.

⁷¹² Principalmente mediante el Programa de iniciativa comunitaria INTERREG III-A España-Marruecos 2000-2006, aunque la cooperación INTERREG II arranca de 1994. Hay que resaltar que entre los logros de INTERREG III-A figura la el Proyecto de la Creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental CRBT Andalucía-Marruecos, presentada a la UNESCO como primera reserva transcontinental del mundo, ver www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web.

⁷¹³ Por parte española elegibles las CCAA de Andalucía y Canarias, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por parte marroquí son elegibles las Regiones de Tánger-Tetuán, Taza-Alhoceima-Taounate, y Región Oriental (en el norte), y Regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drâa y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra

⁷¹⁴ Decisión de la Comisión de 20.03.2009 por el que se adopta el programa operativo “Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008” de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, Doc C(2009) 1093 final de 20.03.2009. Sus ejes son “Área de cooperación transfronteriza del Estrecho” (Andalucía, Ceuta y Melilla), “Área de cooperación transfronteriza Atlántica”

Programa, reconocidamente transitorio, no permite inversiones (aunque sí ciertos gastos) en Marruecos y tampoco conlleva la planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones que requiere la estrategia IEVA, por lo que era deseable su configuración como un Programa de Cooperación transfronteriza IEVA para el restante periodo 2010-2013, lo que al cabo no se consiguió⁷¹⁶.

Estas experiencias demuestran que Marruecos está dispuesto, por cuestiones de soberanía territorial virtual, a renunciar a la cooperación con España, ya en el marco internacional de protección del medio ambiente, ya en el marco UE de cooperación transfronteriza. Igualmente, que España renuncia a articular medidas internas de protección del medioambiente en “*el territorio jurisdiccionalmente español en el Norte de Africa*”⁷¹⁷ por razón de las reclamaciones marroquíes sobre estos territorios.

Cabe sugerir que una mayor claridad de la posición española sobre el estatuto legal de las Islas y Peñones y una abierta propuesta de cooperación coadyuvarían a cambiar esta situación. Podría en este orden de ideas recurrirse a la abundante experiencia en la cooperación transfronteriza hispano-marroquí bajo normativa europea y a la extraordinaria variedad de recursos y programas europeos existentes, que permitirían incluso crear un instrumento *ad hoc* para esta cooperación transfronteriza hispano-marroquí. Este instrumental permitiría focalizar una actuación específica de cooperación y gestión común, por ejemplo, medioambiental, en las Islas y Peñones, introduciendo la novedad de un vector de intervención europea en lo que hasta ahora es una pura cuestión territorial bilateral entre España y Marruecos.

(Canarias) y “Asistencia Técnica”. Ver www.poctefex.eu. La Decisión ha sido modificada el 16.03.2010 para incluir la contribución comunitaria para 2009, Doc. C(2010)1692 de 16.03.2010.

⁷¹⁵ Ver p. ej, los Programas aprobados en Cádiz (*La Voz* de 12.05.2010), Granada (*Diario Tetuan* 30.04.2010, *Granada Hoy* 25.07.2010), o Málaga (*Sur.es* 15.07.2010).

⁷¹⁶ El documento *Programa de Cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores* de 13.09.2010 reconoce que ni en los plazos de 2008, 2009 ni 2010 y pese a los esfuerzos de negociación, fue posible presentar una programación conjunta en el marco IEVA para el resto del periodo hasta 2013, p. 4. En este sentido, ver la Decisión de la Comisión de 18.02.2011 por la que se modifica la Decisión C(2009) 1093 por la que se adopta el programa operativo “Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008” de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010 a 2013, C(2011) 918 final de 18.02.2011

⁷¹⁷ La expresión es del Consejo de Estado en el *Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales* cit. de 19.07.2006, pág. 31.

Sube y baja

Las reclamaciones territoriales de Marruecos alimentan una permanente inseguridad e inestabilidad en el conjunto de las relaciones hispano-marroquíes. No obstante, la estrategia española –incluida la Estrategia Española de Seguridad de 2011- no parece encarar explícitamente el problema⁷¹⁸.

La secuencia histórica de las relaciones bilaterales con Marruecos indica que la involucración de la UE en determinados temas dulcifica las asperezas bilaterales, haciendo descender la conflictividad hispano-marroquí. En este orden de ideas, la regulación diferenciada de nuestros territorios en África y la intervención de la UE en el ejercicio de ciertas funciones en Islas y Peñones puede ofrecer un futuro marco de cooperación y estabilidad en las relaciones hispano-marroquíes. De esta manera se ofrecería un nuevo sentido político⁷¹⁹ y estratégico⁷²⁰ a estos *fragmentos de Estado*⁷²¹ que, hoy por hoy, únicamente parecen servir de protección como barbacana estratégica de Ceuta y Melilla ante las reivindicaciones marroquíes. España tomaría así la iniciativa, en lugar de mantenerse en su habitual política reactiva: posición inmóvil a la espera de acontecimientos que luego obligan a una reacción y escalada, dejando la iniciativa en manos marroquíes⁷²².

Hay, desde luego, alternativas cuya pertinencia dependerá del propio curso de los acontecimientos. Así, se pueden producir cambios estatutarios en la ciudades de Ceuta y Melilla, si se procede a su reconversión en Comunidades Autónomas, como prevé la

⁷¹⁸ La *Estrategia española de Seguridad- una responsabilidad de todos* fue aprobada por el Consejo de Ministros el 24.06.2011, y no contiene ninguna referencia expresa a las reclamaciones marroquíes ni contiene una estrategia para los territorios de España en la costa africana. En efecto, únicamente de forma indirecta se contempla una eventual agresión armada en el párrafo que señala “En los próximos años, España puede tener que participar en diferentes tipos de conflictos armados, en los que el papel de las Fuerzas Armadas resulta esencial. Algunos pueden ser conflictos en los que no se impliquen directamente nuestros socios o aliados. Nuestra situación geográfica, incluidas las dos Ciudades Autónomas además de otros territorios, y nuestra historia, hacen que el territorio, ciudadanos e intereses españoles puedan verse directamente comprometidos, por lo que debemos mantener una capacidad propia de defensa”, en p. 44. Un comentario crítico de esta Estrategia española de Seguridad, en MANGAS MARTIN, A., en *El Mundo* de 29.06.2011.

⁷¹⁹ “No tienen ninguna función defensiva real, y la permanencia de España en ellos carece de otro objetivo que no sea el desarmar los intentos reivindicativos marroquíes, y evitar la debilitación, con su eventual abandono, de la postura española respecto a Ceuta y Melilla”, DEL PINO, “Por una actitud...”, *loc. cit.*, p. 5.

⁷²⁰ Las Ciudades, Islas y Peñones se encuentran incardinados en la estrategia de seguridad nacional, vid. *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*, Ministerio de Defensa, Documentos de Seguridad y Defensa 25, Febrero de 2009, pp. 38 y 50.

⁷²¹ En el sentido de la magnífica Introducción de M. HERRERO DE MIÑÓN al opúsculo de G. JELLINEK, *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1981, aunque HERRERO no se refiere a las Islas y Peñones, sino a Ceuta y Melilla, pp. 31-32.

⁷²² Pueden verse las opiniones por ejemplo de GARCÍA FLÓREZ, *op. cit.*, pp. 387-388 y ss.

Disposición Transitoria Quinta de la Constitución⁷²³, con el eventual traspaso de alguna competencia sobre Islas y Peñones⁷²⁴; o si se modifica su régimen en el seno de la UE; o se altera sustancialmente la demografía con el aumento de población árabe o bereber musulmana⁷²⁵; y, por supuesto, nunca faltarán las recurrentes escenificaciones marroquíes del irredentismo⁷²⁶, con el riesgo de potenciales conflictos⁷²⁷, eventualmente amplificadas o, por el contrario, adormecidas según evolucione la situación en el Sáhara Occidental o el nuevo proceso de *regionalización* en Marruecos⁷²⁸, asuntos en los que España muy probablemente tendrá que posicionarse. Sin olvidar el impacto del devenir del contencioso de Gibraltar⁷²⁹.

En suma, conviene a España dar pasos para cambiar la lógica separadora del Estrecho por un área compartida de valores e intereses⁷³⁰, que es la lógica natural⁷³¹, favoreciendo la

⁷²³ La Disposición Transitoria Quinta de la Constitución prevé “Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144”. Abogando por la reforma de los Estatutos para homologación con las Comunidades Autónomas, LOPEZ RODRIGUEZ *loc. cit.*, p. 274; esta idea está presente para la próxima reforma estatutaria de ambas ciudades, *www.diariosur.es*, 03.09.2007. Además, se ha planteado por ejemplo la necesidad de que Melilla solicite un cambio en el estatuto de las Chafarinas, convirtiéndolas en un Parque Natural marítimo-terrestre (*elfaro.digital.es*, 07.06.2009, y *www.ABC.es*, 16.10.2007), o incluyéndolas en el nuevo Estatuto de Autonomía que se quiere proponer para Melilla, *www.lukor.com*, 16.11.2004

⁷²⁴ Sobre la reactivación del proyecto melillense de convertir las Islas Chafarinas en un Parque Nacional gestionado por la Ciudad Autónoma de Melilla, *elfarodigital.es* de 23.08.2011.

⁷²⁵ Vid. GONZALEZ ENRIQUEZ C., PEREZ GONZALEZ A, *loc. cit.*

⁷²⁶ Ver por ejemplo el rechazo de Marruecos a recibir a través de la frontera de Ceuta la donación española acordada en Consejo de Ministros de 10,5 millones de euros en vehículos para reforzar el control de las fronteras marroquíes, *El País* de 01.02.07.

⁷²⁷ “A menudo emerge al hilo de circunstancias que, como tales, le son ajenas, lo que no hace sino corroborar el potencial contaminador de la cuestión de Ceuta y Melilla, que está ahí, agazapada, a la espera de hacerse presente y colarse en los complejos engranajes de los tratos entre Marruecos y España”, CAJAL, M. *Ceuta, Melilla, Olivenza...cit.* pág. 196. “...the enclaves remain an unresolved bone of contention between the Governments in Madrid and Rabat. (...) the issue is rarely far from the surface, and whether or not it breaks that surface largely depends on the extent to which Morocco feels able to use it as a lever to its advantage”, GOLD *op. cit.*, p. 31.

⁷²⁸ El anterior Embajador marroquí en Madrid, O. Azziman, que dirige el proyecto del nuevo modelo de Estado no descarta la integración de las Ciudades Autónomas en ese nuevo modelo “Hemos tenido en cuenta la posición geográfica de Ceuta y Melilla en el mapa de Marruecos y cuando ambas ciudades sean recuperadas se integrarán en la regionalización avanzada”, pasando Ceuta a formar parte de la Región de Tanger-Tetuán, y Melilla en la Oriental y Rif, *El Mundo*, 28.03.2011.

⁷²⁹ Al respecto, GOLD *op. cit.*, p. 173. Sobre este comparativo es de interés la comparecencia del Secretario de Estado para Asuntos Europeos ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, para responder a una pregunta sobre las declaraciones del Secretario de Estado británico en las que aseguraba que Gibraltar es para Gran Bretaña lo que Ceuta y Melilla son para España, *B.O.C.G.* núm. 555 de 24.11.2003.

⁷³⁰ Pueden verse los análisis de BEN ALLAL M. “La notion de “Estrecho compartido”: visions actuelles” y de REMACHA TEJADA J. “Le Détroit de Gibraltar comme zone frontalière”, ambas en el libro *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar – Les dimensions.... cit.*, respectivamente pp. 39-47 y 327-334.

⁷³¹ LOPEZ GARCIA B., *op. cit.*, pp. 9-ss.

estabilidad en un espacio particularmente problemático en nuestras siempre complejas relaciones con Marruecos⁷³².

⁷³² “...si contextualizamos debidamente la llamada *cuestión norteafricana*, no cabe la menor duda del interés común de las partes en mantenerla embridada”, REMIRO BROTONS A. *loc. cit.*, 1999, p. 102.

CAPÍTULO VIII

MARRUECOS FRENTE A LA (DES) COLONIZACIÓN DEL SAHARA OCCIDENTAL



La descolonización pendiente

El Sáhara Occidental es hoy el único *Territorio no autónomo* del continente africano pendiente de descolonización y en tal condición está inscrito desde hace cerca de medio siglo⁷³³ en la lista del *Comité de los Veinticuatro*⁷³⁴. Una vez que la descolonización ejecuta sus últimos compases la indeterminación del estatuto jurídico del Sáhara Occidental podría proponerse como el ejemplo más llamativo de la pérdida de visibilidad del principio de libre determinación de los pueblos y la menor disposición institucional a sacar de él las oportunas consecuencias jurídicas. La cuestión del Sáhara Occidental es asimismo la única que en la actualidad se proyecta en el espejo de una descolonización problemática, de la que se ocupa el Consejo de Seguridad desde hace más de tres décadas como símbolo —en estas lides— de su fracaso en ámbitos que tocan la fibra sensible (securitaria y económica) de sus miembros permanentes, Estados Unidos y, en particular, Francia, que mira el Magreb como su zona de influencia geoestratégica, tanto por los vínculos históricos que en general le unen con los países de la región como por los intercambios comerciales e inversiones y los programas de asistencia.

Tras el abandono de su política de *provincialización*, España transmitió información sobre el Sáhara Español a Naciones Unidas en virtud de lo dispuesto en el art. 77, e) de la Carta a partir de 1961⁷³⁵. En agosto de 1974 España anunció su intención de celebrar, bajo los auspicios de Naciones Unidas, un referéndum de autodeterminación en el Territorio dentro del primer semestre de 1975⁷³⁶, intención finalmente frustrada debido a una serie de sucesos bien conocidos, el primero de ellos el aplazamiento requerido por la Asamblea General una vez que decidió solicitar el dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre las relación del Sáhara Occidental con el Reino de Marruecos⁷³⁷, dictamen que, emitido el 16 de octubre de ese año, corroboró la condición internacional del *Sáhara Occidental* como territorio no

⁷³³ A/5514, 1963.

⁷³⁴ La resolución 1654-XVI (de 27 de noviembre de 1961) creó un *Comité Especial de Descolonización* —conocido popularmente como *Comité de los Veinticuatro* atendiendo al número original de sus miembros (son veintisiete desde 2003)— para el seguimiento y control del cumplimiento de la Declaración siendo sus recomendaciones a la Asamblea General —de la que es órgano subsidiario— decisivas para apreciar cuándo y cómo un territorio no autónomo había alcanzado la *plenitud del gobierno propio*.

⁷³⁵ A/AC.35/SR.238.

⁷³⁶ A/9714.

⁷³⁷ Res. 3292-XXIX.

autónomo⁷³⁸. No arredrándose por eso, el Rey de Marruecos organizó una marcha popular –la *Marcha Verde*– sobre el Sáhara para manifestar su voluntad de *reintegración* del territorio, forzando a España a requerir la intervención del Consejo de Seguridad para poner fin a la tensa situación creada por la iniciativa de Hassan II⁷³⁹. Al poco de finalizada la *Marcha*, el 14 de noviembre, con un Franco agonizante, España, Marruecos y Mauritania emitieron en Madrid una “Declaración de principios” (conocida como *Acuerdos –tripartitos– de Madrid*), en la que España ratificaba “su resolución... de descolonizar el territorio...poniendo término a las responsabilidades y poderes” que tenía “como Potencia administradora... antes del 28 de febrero de 1976” y comprometiéndose a proceder “de inmediato a instituir una administración temporal” con participación de Marruecos y Mauritania en colaboración con la *Yemáa* (la Asamblea de notables saharauis). La ley de 19 de noviembre de 1975, *sobre descolonización del Sáhara*, facultó al Gobierno a “realizar los actos y tomar las medidas precisas” para tal fin⁷⁴⁰ (BOE de 20 de noviembre). La *Declaración de Madrid* fue registrada y publicada, a instancias de Marruecos, de conformidad con el artículo 102 de la Carta en la Serie de Tratados de la ONU⁷⁴¹; su texto puede asimismo consultarse, así como la reacción de Argelia declarándola “nula y sin valor”, en el tercer Informe remitido por el Secretario General al Consejo de Seguridad (en cumplimiento de la res. 379-1975)⁷⁴². El 26 de febrero de 1976 España informó al Secretario General que, a partir de esta fecha, había puesto fin a su presencia en el Sáhara Occidental y renunciado a sus responsabilidades respecto del Territorio, dejándolo así de hecho bajo la administración de Marruecos y Mauritania en las zonas que cada uno de ellos controlaba⁷⁴³. Tras el retiro de Mauritania del Territorio en 1979

⁷³⁸ CIJ, *Recueil*, 1975, p. 116, pár. 162.

⁷³⁹ El 20 de octubre de 1975 el Consejo de Seguridad fue convocado a instancias del Representante permanente de España ante las Naciones Unidas. El Consejo, actuando de conformidad con el Capítulo VI de la Carta, aprobó tres resoluciones entre el 22 de octubre y el 6 de noviembre, a saber, la resolución 377, en la que reafirma la aplicación al Territorio de la resolución 1514-XV de la Asamblea General y las demás resoluciones pertinentes sobre el Territorio y pide al Secretario General que “entable consultas *inmediatas* con las partes involucradas e interesadas...”; la resolución 379, en la que solicitaba “urgentemente a su Majestad el Rey Hassan II de Marruecos que se ponga fin *inmediatamente* a la *Marcha* declarada al Sáhara Occidental”; y la resolución 380, instando “a Marruecos a que retire inmediatamente del territorio a todos los participantes en la *Marcha*”.

⁷⁴⁰ Publicada en el BOE del 20 de noviembre.

⁷⁴¹ UNTC, vol. 985, núm. 14.450, 1975, pp. 257-260.

⁷⁴² Doc. S/11880, el 19 de noviembre de 1975, Anexos III y IV.

⁷⁴³ Carta de fecha 26 de febrero de 1976, dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, Doc. A/31/56 y S/11997.

y la concertación del acuerdo mauritano saharaui firmado en Argel el 10 de agosto de 1979⁷⁴⁴, Marruecos ocupa el territorio del Sáhara Occidental y lo administra de hecho, sin gozar formalmente de la condición de Potencia administradora, que España por sí sola no podía transmitirle⁷⁴⁵.

Crónica de una regresión

Evocar sucintamente la historia de este largo conflicto no sólo explica la sensación del *déjà vu* que producen los acontecimientos de los últimos años, sino la regresión vivida en la búsqueda de su solución, en la que el Consejo de Seguridad ha rehuído los principios al ejercer sus competencias⁷⁴⁶.

Que el conflicto del Sáhara Occidental es una cuestión de descolonización que ha de resolverse sobre la base de que la *población (autóctona)* del Territorio ejerza su derecho de libre determinación mediante consulta popular libre y responsable bajo supervisión de Naciones Unidas, siendo al menos una de las opciones la *independencia*, es una elemental afirmación que no debe(ría) ser objeto de discusión.

Pretende, sin embargo, Marruecos encapsular el ejercicio de la libre determinación del pueblo saharaui en el *sí o sí* de un *estatuto de autonomía para la Región del Sáhara en el marco de la soberanía del Reino de Marruecos y su unidad nacional*⁷⁴⁷, posición inamovible para la que cuenta con importantes complicidades dentro y fuera del Consejo⁷⁴⁸.

⁷⁴⁴ V. Anexo I de la Carta de fecha de 18 de agosto de 1979 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Mauritania ante las Naciones Unidas, Doc. A/34/427-S/13503.

⁷⁴⁵ V. el Informe de 29 de enero de 2002 remitido al Consejo de Seguridad por el Asesor Jurídico de Naciones Unidas sobre la legalidad de las actividades económicas de empresas extranjeras en el Sáhara Occidental (Doc. S/2002/161).

⁷⁴⁶ Sobre los sinsabores de este largo conflicto desde la perspectiva el Derecho Internacional, vid. los trabajos de J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sáhara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001; Id. “El plan de paz del Sáhara Occidental, ¿viaje a ninguna parte?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2005, vol. 10 (<http://www.reei.org/>); publicado también en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. VI, 2005, pp. 205-242; del mismo autor, “El marco jurídico-político de la cuestión del Sáhara Occidental”, en *Universidad y Sáhara Occidental. Reflexiones para la solución de un conflicto*, UAM Ediciones, Madrid, 2008, pp. 35-52.

⁷⁴⁷ Iniciativa marroquí para la negociación de un Estatuto de Autonomía de la Región del Sáhara (Doc. S/2007/206), v. *infra*, también C. DREW, “The meaning of self-determination: “the Stealing of the Sahara” redox?”, en K. Arts y P. Pinto (eds.), *International Law and the Question of Western Sahara*, IPJET, La Haya, 2007, pp. 81-105; v. tb el temprano trabajo de T. FRANK “The Stealing of the Sahara”, *AJIL*, vol. 70, 1976-4, pp. 694-711.

⁷⁴⁸ V. A. PÉREZ GONZÁLEZ, “La cuestión del Sáhara y la estabilidad de Marruecos”, *ARI*, N° 98-2002; también el artículo de prensa de B. LÓPEZ GARCÍA, “El suicidio de Marruecos”, publicado en *El País* (sección análisis) el 9 de noviembre de 2010.

Nada se ha avanzado, pues, sino más bien al contrario, en los más de veinte años transcurridos desde que Marruecos y el Frente POLISARIO⁷⁴⁹ convinieran con las propuestas de arreglo (1988)⁷⁵⁰ y el plan de aplicación (*Plan de Arreglo*)⁷⁵¹, bendecidos por la OUA y aprobados por el Consejo de Seguridad en 1990 (res. 658), lo que supuso un alto el fuego (en vigor desde el 6 de septiembre de 1991) y el establecimiento (res. 690-1991) de una Misión civil-militar de Naciones Unidas para organizar y dirigir la celebración de un Referéndum de libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental (MINURSO), continuamente postergado (1992, 1997...). El mandato de la MINURSO⁷⁵² sigue actualmente en curso (res. 1979-2011, hasta el 30 de abril de 2012, de momento) a razón de un presupuesto de más de sesenta millones de dólares anuales con cargo a una cuenta especial⁷⁵³.

En el Sáhara Occidental las Naciones Unidas han cedido a las maniobras dilatorias de Marruecos a fin de asegurarse una consulta popular que satisfaga sus propósitos anexionistas mediante la transformación del derecho de *libre determinación* del pueblo saharaui en el derecho de *predeterminación* de su destino.

⁷⁴⁹ Acrónimo de *Frente Popular para la Liberación de Saguía el-Hamra y de Río de Oro*.

⁷⁵⁰ En su res. 621 (1988) el Consejo de Seguridad se hizo eco de que el 30 de agosto de 1988 el Reino de Marruecos y el Frente POLISARIO habían otorgaron en principio su acuerdo a las propuestas conjuntas del Secretario General y el Presidente en Funciones de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, básicamente encaminadas a la cesación del fuego y, de continuo, la celebración de un referéndum del pueblo del Sáhara Occidental que le permitiera ejercer, sin restricciones militares o administrativas, su derecho a la libre determinación e independencia, de conformidad con la res. 1514 (XV), y 40/50 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la resolución AHG/Res. 104 (XIX), adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en su 19º período de sesiones (Addis Abeba, del 6 al 12 de junio de 1983).

⁷⁵¹ Oficialmente: “Plan de aplicación propuesto por el Secretario General de conformidad con la res. 621 (1988) del Consejo de Seguridad”; v. el Informe del Secretario General S/21360, 18 de junio de 1990, que incorpora las propuestas de arreglo (Parte Primera) y el Plan de aplicación presentado por el Secretario para aplicar esas propuestas (Parte Segunda).

⁷⁵² Consistente en: supervisar la cesación del fuego y la restricción de las tropas de Marruecos y el Frente POLISARIO a los lugares señalado; verificar la reducción de tropas de Marruecos en el Territorio; tomar medidas con las partes para asegurar la liberación de todos los prisioneros políticos o detenidos del Sáhara Occidental; supervisar el intercambio de prisioneros de guerra (Comité Internacional de la Cruz Roja) y hacer efectivo el programa de repatriación (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados); identificar y registrar a las personas con derecho a voto a fin de organizar y asegurar la realización de un referéndum libre y justo, y dar a conocer los resultados.

⁷⁵³ La Asamblea General, por res. 65/304 de 30 de junio de 2011, decidió consignar en la Cuenta Especial para la MINURSO la suma de 65.398.400 dólares para el período comprendido entre el 1 de julio de 2011 y el 30 de junio de 2012 (suma que incluye 61.449.400 dólares para el mantenimiento de la Misión, 3.346.300 dólares para la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz y 602.700 dólares para la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia)). En la misma resolución, la Asamblea observa con preocupación que el estado de las contribuciones para la Misión pendientes de pago a 30 de abril de 2011 ascendía a 44,3 millones de dólares, lo que afecta al reembolso de las sumas adeudadas a los países que aportan contingentes que soportan una carga adicional.

Resulta en este sentido significativa la moderación de lenguaje, si no cambio de actitud, de la Asamblea General –esto es, de los Estados Miembros- desde los años en que enfáticamente predicaba(n) que la descolonización del Sáhara Español debía pasar necesariamente por la celebración de un referéndum de autodeterminación a fin de que la *población autóctona* del Territorio ejerza su derecho inalienable a la libre determinación e independencia⁷⁵⁴, mostrando al tiempo los Estados miembros su solidaridad con el pueblo saharaui y la legitimidad de su lucha para lograrlo⁷⁵⁵, al enfoque modulado y flexible que impera en el presente bajo el prisma del *compromiso entre la legalidad internacional y la realidad política*⁷⁵⁶, que lleva a la Asamblea a reconocer en recientes resoluciones que “*todas las opciones disponibles para la libre determinación... son válidas siempre que se ajusten a los deseos libremente expresados del pueblo interesado*”⁷⁵⁷ o “*del pueblo de que se trate...*”⁷⁵⁸.

El Consejo de Seguridad no ha querido considerar ninguna solución que no sea la resultante del acuerdo entre las partes -Marruecos/Frente POLISARIO- obviando la naturaleza descolonizadora de la situación. Encastillado en el Capítulo VI de la Carta (“Arreglo pacífico de controversias”), sus resoluciones, prácticamente limitadas a bendecir el *status quo* e ir prorrogando más o menos a cuenta gotas el mandato de la MINURSO, han sido falaces al predicar la simetría de las formas frente a la manifiesta desigualdad de las partes (y de sus respectivos padrinzgos: Francia y Estados Unidos del lado de Marruecos, Argelia del Frente POLISARIO), así como de los ilícitos que les pueden ser atribuidos, nada desdeñables por lo que hace a Marruecos: la violación sistemática de los derechos humanos fundamentales de la población saharaui y el control de los recursos naturales del territorio ocupado, donde las autoridades marroquíes han llevado a cabo una política de asentamientos en clara vulneración del Cuarto Convenio de Ginebra (1949).

⁷⁵⁴ V. en particular las resoluciones adoptadas sobre la cuestión del Sáhara Español por la Asamblea General entre 1965 (res. 2229-XXI) y 1973 (res. 3162-XXVIII).

⁷⁵⁵ V. las resoluciones 2711 (XXV) de 14 de diciembre de 1970, 2983 (XXVII), de 14 de diciembre de 1972, y 34/37, de 21 de noviembre de 1979.

⁷⁵⁶ V. en este sentido las afirmaciones del Secretario General en su Informe sobre la Cuestión del Sáhara, S/2006/249 (Distr. general, 19 de abril de 2006), p. 10.

⁷⁵⁷ A/RES/62/116, de 17 de diciembre de 2007

⁷⁵⁸ A/RES/63/105, de 5 de diciembre de 2008; A/RES/64/101, de 10 de diciembre de 2009; A/RES/65/112, de 10 de diciembre de 2010...

Y todo ello sucedía mientras a Marruecos se le permitía ningunear la aplicación del *Plan de Arreglo* (1990) y sus sucesivos ajustes [Acuerdos de Houston (1997)⁷⁵⁹ y el Acuerdo Marco sobre el estatuto del Sáhara Occidental (*Plan Baker I*)⁷⁶⁰], así como rechazar *in extremis* (el 9 de abril de 2004) el *Plan de Paz* (*Plan Baker II*)⁷⁶¹, calificado por el Consejo de Seguridad como la “solución política óptima basada en el acuerdo entre las dos partes” [res. 1495 (2003)], que ya había aceptado el Frente POLISARIO (el 6 de julio de 2003)⁷⁶² aún a riesgo de perder la batalla por la independencia del Territorio, tradicional reivindicación del movimiento⁷⁶³.

Dos factores apuntó hace un lustro el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan⁷⁶⁴, como coadyuvantes del mantenimiento del *statu quo* frente a cualesquiera de las posibles soluciones no consensuadas, a saber, el hecho de que el Sáhara Occidental no constituya una prioridad en las agendas políticas de los Estados Miembros, así como que éstos concedan gran importancia a la continuidad de las buenas relaciones tanto con Marruecos (bastión de la política de control de la migración y de seguridad

⁷⁵⁹ Los que se conocen como *Acuerdos de Houston* fueron la culminación de cuatro rondas de negociaciones, la última celebrada en Houston (del 14 al 16 de septiembre de 1997), cuyo principal mérito consistió en permitir que se reanudara el proceso de identificación de las personas con derecho a ser incluidas en el censo y, por consiguiente, la aplicación del Plan de Arreglo. Los *Acuerdos* fueron firmados por el Reino de Marruecos y el Frente POLISARIO bajo los auspicios de James Baker III, Enviado Especial del Secretario General; vid. en el Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental S/1997/742 (Distr. general 24 de septiembre de 1997), Anexo III.

⁷⁶⁰ V. en Anexo I del Informe del Secretario General S/2001/613, 20 de junio de 2001

⁷⁶¹ El “Plan de Paz para la libre determinación del Pueblo del Sáhara Occidental” (*Plan Baker II*) surge de una propuesta del Enviado Especial, James Baker III, alentado por la invitación del Consejo de Seguridad (res. 1429-2002), de buscar una solución política distinta a las cuatro sugeridas por el entonces Secretario General, Kofi Annan (v. Informe S/2002/178, 19 de febrero de 2002). El Plan de Paz, que a diferencia del *Plan de Arreglo* no requiere el consentimiento de ambas partes en todas y cada una de las etapas de aplicación, incorpora elementos del Proyecto de Acuerdo Marco, así como del Plan de Arreglo; v. en Anexo II del Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/2003/565 (Distr. general, 23 de mayo de 2003).

⁷⁶² El Enviado Personal del Secretario General entregó el *Plan de Paz* a las Partes a principios de enero de 2003. El Frente POLISARIO y el Reino de Marruecos informaron, respectivamente, al Secretario General de sus objeciones al mismo los días 8 y 10 de marzo (v. S/2003/565, Anexo III). No obstante, a los pocos meses, mediante carta de 6 de julio de 2003, el Frente POLISARIO aceptó oficialmente el Plan, mientras que Marruecos demoró su definitivo rechazo al Plan Baker dado “el carácter definitivo de la solución de autonomía no es negociable para el Reino”; vid. por todo el Anexo I del Informe del Secretario General S/2004/325 (Distr. general, 23 de abril de 2004); también *Infra*.

⁷⁶³ C. FERNÁNDEZ ARIAS, “Sáhara Occidental: Un año después de Baker”, *Política Exterior*, vol. XIX, Nº 107, 2005, pp. 73-82.

⁷⁶⁴ V. el Informe del Secretario General sobre la Situación del Sáhara Occidental de 19 de abril de 2006, S/2006/249, p. 11.

preventiva en el mundo árabe) como con Argelia (principal productor de petróleo y gas en la región)⁷⁶⁵.

¿Cansancio, desmotivación del tratamiento de las cuestiones coloniales en la agenda internacional como factor atenuante para la actitud del Consejo de Seguridad?
¿Mantenimiento del *statu quo* a fin de facilitar el cambio de naturaleza jurídica de la situación, esto es, consolidar la ocupación por Marruecos del Sáhara Occidental?

No es posible, sin embargo, cerrar los ojos a los riesgos que para la estabilidad de la región, su paz y seguridad, entraña el enquistamiento de un conflicto de larga data cuya solución ha de tener como objetivo la de ofrecer al pueblo saharaui la oportunidad de decidir su futuro mediante un genuino referéndum de autodeterminación libre y justo⁷⁶⁶. De hecho, los dirigentes del Frente POLISARIO han contemplado en más de una ocasión reciente la posibilidad de reanudar el conflicto armado contra “las medidas represivas de toda índole” –según los términos canónicos de la *Carta Magna de la Descolonización*⁷⁶⁷- de un ocupante *de facto* que hasta la fecha ha impedido al pueblo saharaui el ejercicio de su legítimo derecho.

Con independencia de la oportunidad y/o factibilidad del recurso a la fuerza armada en las actuales circunstancias, más lamentable si cabe aún es desatender la situación de los derechos humanos en el Territorio y en los campos de refugiados (Tinduf), ámbito sobre el que, en contraste con otras operaciones de Naciones Unidas, la MINURSO no tiene hoy por hoy mandato concreto ni recursos.

La iniciativa de Marruecos para la negociación de un estatuto de autonomía

El núcleo duro del estancamiento de la descolonización del Sáhara estriba, como es bien conocido, en el rechazo de Marruecos a admitir más consulta popular que la

⁷⁶⁵ Se ha considerado incluso que «Dans les camps sahraouis eux-mêmes des habitudes se sont sans doute créées qui font que vaille que vaille on pourrait s’accommoder du statu quo qui présente l’avantage d’éviter de bouger et de choisir»; v. el Informe de C. LALUMIÈRE, Presidente de la Delegación *ad hoc* que visitó el Sáhara Occidental en febrero de 2002, p. 17; PE 313.354 (accesible http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/471/471192/471192fr.pdf).

⁷⁶⁶ V. los trabajos realizados por Crisis Group Middle East/North Africa Report N° 65, *Western Sahara: The Cost of the Conflict*, 11 June 2007; id. Report N° 66, *Western Sahara: Out of the Impasse*, 11 June 2007.

⁷⁶⁷ *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* (Asamblea General, Res. 1514(XV), de 14 de diciembre de 1960

confirmatoria de su soberanía⁷⁶⁸. Para facilitarla, hace años que, contando con la benevolente actitud de sucesivos Secretarios Generales de Naciones Unidas desde que las partes convinieran con el *Plan de Arreglo* (1990)⁷⁶⁹, Marruecos ha tratado –y conseguido– ampliar con sedicentes originarios del Sáhara *exiliados* en el reino magrebí y sus descendientes el censo elaborado en su día (1974) por la administración española⁷⁷⁰, creando así una situación de hecho que quebranta la libre elección de su destino por la población colonial autóctona.

La tesis de un *referéndum confirmativo de la marroquinidad del Sáhara* mediante una consulta que asegurase los propósitos anexionistas de Marruecos, en la que el reino magrebí creyó durante largo tiempo⁷⁷¹, fue no obstante poco a poco perdiendo adeptos, sobre todo desde la llegada al trono de Mohamed VI (julio de 1999) y la salida del Gobierno (noviembre de 1999) del que fuera Ministro del Interior durante dos décadas y hombre de confianza de Hassan II, Dris Basri, claro partidario de apoyar el derecho de libre determinación del pueblo saharaui como la mejor opción para consagrar la soberanía de

⁷⁶⁸ Desde su independencia en 1956, Marruecos no ha cesado de plantear sus reivindicaciones sobre el Sáhara Español/Sáhara Occidental como parte integrante de su territorio: a) históricamente, por una presencia continua de la autoridad de los soberanos de las dinastías que han reinado en Marruecos; b) jurídicamente, por la concertación de gran número de acuerdos y tratados de carácter internacional que prueban la solidez de la soberanía imperial sobre todos los territorios del Sáhara; c) en el plano administrativo y religioso, por los actos de nombramiento de cadís y jefes religiosos designados por los sultanes y que recibían de éstos sus poderes para gobernar estas regiones, así como por las plegarias en las mezquitas en nombre del soberano del Imperio; d) en el plano socioeconómico, por la mezcla de las poblaciones imbuidas de la misma civilización y tradiciones, los intercambios económicos y comerciales entre ellas, muy activos e íntimamente complementarios; e) en el plano cultural, porque los habitantes de Río de Oro y de Saguia el Hamra adoptaron el sistema de escritura que se usa en África del Norte (v. el Informe de la Misión de Naciones Unidas tras su visita al Sáhara Español en la primavera de 1975, A/10023/Rev. 1, pár. 91).

⁷⁶⁹ V. J. SOROETA LICERAS, *El conflicto del Sáhara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, cit, especialmente por lo que hace al punto aquí abordado, pp. 291 y ss.; del mismo autor, “El plan de paz del Sáhara Occidental, ¿viaje a ninguna parte?”, cit. pp. 207-224.

⁷⁷⁰ Según el *censo español* la población del Territorio ascendía a 95.019 personas, de las cuales 73.497 eran saharauis autóctonos, 20.126 de origen europeo y 1.396 precedían de otros países africanos. A partir de ahí la controversia se centró, sobre todo, en el número de saharauis que vivían fuera del territorio, estimados en su día por España en no más de nueve mil, frente a las cifras astronómicas apuntadas por Marruecos (Informe de la Misión Visitadora cit. *supra*, A/10023/Rev. 1, pars. 122-124 y 156).

⁷⁷¹ En este sentido, Marruecos votó a favor de todas las resoluciones de la Asamblea General en las que solicitaba de España la organización de un referéndum de autodeterminación del Territorio bajo los auspicios de Naciones Unidas, adoptadas de 1966 a 1973 (ress. 2229-XXI, 2354-XXII, 3162-XXVIII), a salvo la res. 2983-XXVII (1972), tal vez porque por vez primera se hizo referencia de forma vigorosa al derecho inalienable del pueblo saharui a la *independencia*. De ahí que cuando España se mostró dispuesta a la celebración de la consulta en 1974, Marruecos enfatizó de nuevo la legitimidad de su título para recuperar un territorio usurpado por la acción colonial. Sólo forzado por las circunstancias (guerra del desierto, la posición acentuadamente minoritaria del reino magrebí en los foros internacionales...), Hasan II debió proponer en 1981, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA de Nairobi, la celebración de un referéndum.

Marruecos sobre el Territorio⁷⁷². El giro de la política marroquí no hizo sino confirmarse desde que Indonesia fracasó en las urnas de Timor Oriental a pesar de la larga ocupación militar y la persecución de que fueron víctimas sus opositores⁷⁷³; un giro que Naciones Unidas no ha sabido o querido frenar en el caso del Sáhara Occidental⁷⁷⁴.

Mediante Carta de fecha 11 de abril de 2007 (dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad)⁷⁷⁵ Marruecos oficializó la denominada *tercera vía* que se había venido apuntando en los años anteriores⁷⁷⁶, esto es, la *Iniciativa marroquí para la negociación de un estatuto de autonomía de la Región del Sáhara* en el marco de la soberanía del Reino y de su unidad nacional, cuyo resultado sería sometido a una consulta mediante referéndum de las *poblaciones concernidas*, conforme –dice la *Iniciativa*- a “la legalidad internacional, a la Carta de las Naciones Unidas y a las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad”⁷⁷⁷.

⁷⁷² Véase el epígrafe “El Sáhara Occidental y las relaciones argelino-marroquíes”, en el Capítulo II.

⁷⁷³ En 1974 Indonesia ocupó militarmente Timor Oriental alegando el vacío de poder dejado por Portugal, potencia administradora del Territorio. Naciones Unidas sostuvo el derecho de la población a la libre determinación (Consejo de Seguridad, res. 384-1975; Asamblea General, res. 3485-XXX), aunque con decreciente convicción, manteniéndose desde 1992 unas aparentes negociaciones con Indonesia y Portugal, en un contexto de graves violaciones de derechos humanos. Al finalizar la década, la debilidad creciente del régimen indonesio en un medio internacional en el que ya no era el aliado imprescindible que en otro tiempo fue para Estados Unidos, pudo celebrarse bajo supervisión de Naciones Unidas una consulta libre con claro resultado a favor de la independencia frente a la opción de la autonomía propugnada por Indonesia.

⁷⁷⁴ Sobre el contraste de la posición de Naciones Unidas en relación con el conflicto de Timor Oriental y el Sáhara Occidental, v. J. FERRER LLORET, *La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sáhara Occidental y Timor Oriental*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002. Tb., P. PINTO LEITE, “International legality versus realpolitik. The cases of Western Sahara and East Timor”, en Claes Olsson (ed.), *The Western Sahara Conflict. The Role of Natural Resources in Decolonization*. Uppsala 2006, pp. 11-16; C. SCHEINER, “Self-determination requires more than political independence: recent developments in Timor-Leste”, capítulo 9 de la obra editada por K. Arts y P. Pinto (eds.), *International Law and the Question of Western Sahara*, IPJET, La Haya, 2007.

⁷⁷⁵ Doc. S/2007/206, Distrib. oficial 13 de abril de 2007.

⁷⁷⁶ V. en Naciones Unidas la respuesta del Reino de Marruecos (de 9 de abril de 2004) a la propuesta del Sr. Baker (Anexo I del Informe del Secretario General S/2004/325, pp. 11-12); también B. LÓPEZ GARCÍA, “Iniciativas de negociación del Sáhara Occidental: historia de la búsqueda de una “solución política”, *Real Instituto Elcano*, ARI N° 85/2007 (23/7/2007); y C. RUIZ MIGUEL, “La propuesta marroquí de Autonomía para el Sáhara Occidental de 2007: Una antigua propuesta sin credibilidad”, *REAF*, num. 7, octubre 2008, pp. 268-291 (ampliación del trabajo del mismo autor publicado en GEES, 2007).

⁷⁷⁷ “Con esta finalidad –sigue la *Iniciativa marroquí* (S/2007/206)-, las partes se comprometen a obrar conjuntamente y de buena fe a favor de esta solución política y de su aprobación por las poblaciones del Sáhara.

Además, la Constitución marroquí será revisada y el estatuto de autonomía se incorporará a la misma como prueba de su estabilidad y de su lugar particular dentro del ordenamiento jurídico nacional.

El Reino de Marruecos tomará todas las medidas necesarias con el fin de asegurar a las personas que serán repatriadas una reinserción completa en el seno de la colectividad nacional, dentro de condiciones que garantizan su dignidad y seguridad, y la protección de sus bienes.

Un año antes, el 25 de marzo de 2006, Mohamed VI ya había anunciado en un discurso pronunciado en El-Ayún, la creación del Consejo Real Consultivo para los Asuntos del Sáhara (CORCAS, presidido en la actualidad por Khallihenna Ould Errachid, nacido en el El-Ayún)⁷⁷⁸, cuya función prioritaria consiste en asistir al Rey en todos los asuntos relativos a la defensa de la integridad territorial y la unidad nacional del Reino, así como la promoción del desarrollo económico, social y cultural de las *Provincias del sur*⁷⁷⁹.

Ahora bien, la *iniciativa marroquí* no sólo vulnera lo que afirma respetar, la legalidad internacional⁷⁸⁰, sino que asimismo quiebra el difícil equilibrio logrado en el *Plan de Paz* (*Plan Baker II*, aprobado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1495 (2003)⁷⁸¹.

Con esta finalidad, el Reino adoptará, sobre todo, una amnistía general que excluye cualquier diligencia, arresto, detención, encarcelamiento o intimidación de cualquier naturaleza que sea, fundándose sobre hechos objeto de la amnistía.

Tras el acuerdo de las partes sobre el proyecto de autonomía, un Consejo transitorio compuesto por sus representantes, aportará su concurso a la repatriación y a las operaciones de desarme, desmovilización y reinserción de los elementos armados que se encuentran en el exterior del territorio así como a cualquier acción que tenga por finalidad la aprobación y la aplicación del estatuto, incluidas las operaciones electorales (...).

⁷⁷⁸ El *Discurso fundador* de Mohamed VI, que sigue la tradición de lanzar las directivas de Palacio mediante alocuciones, y el Dahir n°1.06.81 de 25 de marzo de 2006 de creación del CORCAS, pueden consultarse en <http://www.corcas.com/>.

⁷⁷⁹ Recordemos que la Ley de administración territorial marroquí de 2 de abril de 1997 (*Ley sobre la Región*) distribuyó el territorio en dieciséis regiones, quedando el territorio ocupado del Sáhara Occidental fraccionado en tres de ellas, a saber: El Aaiún-Bojador-Saguia el Hamra (El Aaiún), Río de Oro-La Güera (Dajla) y Guelmin-Esmara (Guelmin). Vid. B. LÓPEZ GARCÍA y M. HERNANDO DE LARRAMENDI, "Sáhara y regionalización en Marruecos", en T. Desrues y E. Moyano (coord.), *Cambio, gobernabilidad y crisis en el Magreb. Una reflexión desde las dos orillas*, Colección Politeya, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba, 1997, pp. 81-95.

⁷⁸⁰ Con ocasión del Examen Periódico Universal (EPU) de Marruecos por parte del Consejo de Derechos Humanos, el Informe Nacional presentado por el Reino justificaba así la iniciativa de autonomía para el Sáhara Occidental: "Este empeño sustancial e irreversible de Marruecos de consolidar el estado de derecho y los derechos humanos dio lugar a la "Iniciativa marroquí para la negociación de un estatuto de autonomía de la región del Sáhara". Esta iniciativa, destinada a promover la pacífica, equitativa y duradera resolución del litigio del Sáhara, en el marco de la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional del Reino, integró las disposiciones y normas internacionales en materia de derechos humanos reconocidas universalmente y consagradas en la Constitución de Marruecos. Este marco para una solución creará las condiciones necesarias para el retorno, la reunificación y la reconciliación de todas las personas originarias del Sáhara y liberará energías que permitirán reforzar la estabilidad y la prosperidad común de los Estados de la Unión del Magreb Árabe (UMA) (*Informe Nacional presentado de conformidad con el pár. 15 a) de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/WG.6/1/MAR/1 11 de marzo de 2008, pár. 9). Vid. también la propaganda desplegada por Marruecos en diversos trabajos, entre otros, el titulado *La conformidad del proyecto marroquí de autonomía a los estándares internacionales*, puede consultarse en <http://www.saharamarroqui.com/DS28.pdf>.

⁷⁸¹ "El Plan de Paz para la libre determinación del Pueblo del Sáhara Occidental" (S/2003/565, 23 de mayo de 2003), mantiene en lo esencial las previsiones del Acuerdo Marco en cuanto al reparto de competencias exclusivas en el Territorio entre "la población del Sáhara Occidental" y Marruecos durante un período transitorio de autonomía, a cuyo término –no superior a cinco años– se decidiría el estatuto definitivo del Territorio mediante la celebración de un referéndum de autodeterminación, que en efecto incluiría la opción por la independencia y en el que tendrían derecho a participar todos los que hubieran residido de manera continuada en

La *solución federal* preconizada por Marruecos descarta en efecto la celebración de un referéndum de autodeterminación con la opción por la independencia entre las posibles, según prevé la segunda y definitiva fase del *Plan Baker II* sobre la base de un censo ya de por sí muy favorable a los intereses de Marruecos (con participación de todos los residentes en el Sáhara, incluidos los miles de marroquíes emigrados en los más de treinta años desde que Marruecos lo ocupó), y plantea como única salida el establecimiento de un régimen de autonomía –que de *transitorio* según el *Plan Baker* se trocaría en *permanente* según la *iniciativa marroquí*⁷⁸²- e implicaría un reparto de poderes entre la sedicente *Región autónoma del Sáhara* y el Estado de Marruecos⁷⁸³. Correspondería a la *Región* la administración local y la planificación económica, socio-cultural y medioambiental); quedarían en manos del *Reino* competencias exclusivas en los ámbitos constitucionales y religiosos, la seguridad, defensa e integridad territorial, relaciones exteriores, bandera,

el Sáhara Occidental desde el 30 de diciembre de 1999, lo que incluye a gran parte de los colonos marroquíes asentados en el Territorio. Véase el epígrafe “La defensa del territorio”, en el Capítulo VI.

⁷⁸² El Reino de Marruecos así lo había advertido en su respuesta al Plan de Paz (*Baker II*) afirmando que: “la solución política basada en la autonomía será necesariamente definitiva”, lo que “no es negociable para el Reino”. Por otra parte –añadió en aquella ocasión- “la solución de autonomía, una vez acordada por las partes y aprobada por la población, excluye por definición que se someta a esta la opción de la independencia. Por tanto, está fuera de lugar que Marruecos entable negociaciones con quien sea acerca de su soberanía e integridad territorial” (Doc. S/2004/325, pp. 11-12).

⁷⁸³ Los órganos (propuestos) en la *iniciativa marroquí* para la *Región del Sáhara Occidental* son: (Doc. S/2007/206)

1. El Parlamento de la Región autónoma del Sáhara estará compuesto de miembros elegidos por las diferentes tribus saharauis, y de miembros elegidos por sufragio universal directo por el conjunto de la población de la Región. La composición del Parlamento de la Región autónoma del Sáhara deberá comprender una representación femenina apropiada.
2. El poder ejecutivo de la Región autónoma del Sáhara será ejercido por un Jefe de Gobierno elegido, por el Parlamento regional. Es investido por el Rey. El Jefe del Gobierno es Representante del Estado en la Región.
3. El Jefe del Gobierno de la Región autónoma del Sáhara forma el gobierno de la Región y nombra a los administradores necesarios para ejercer los poderes que les son atribuidos en virtud del estatuto de autonomía. Es responsable ante el Parlamento de dicha Región.
4. Determinadas jurisdicciones pueden ser creadas por el Parlamento regional con el fin de estatuir sobre los litigios nacidos de la aplicación de las normas fijadas por los órganos competentes de la Región autónoma del Sáhara. Sus decisiones serán pronunciadas con toda independencia, en nombre del Rey.
5. El Tribunal Regional Superior, la más alta jurisdicción dentro de la Región autónoma del Sáhara, estatuye, en última instancia, sobre la interpretación de la Ley de la Región, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo y del Consejo constitucional del Reino.
6. Las leyes, los reglamentos y las decisiones de justicia que emanan de los órganos de la Región autónoma del Sáhara, se deben ajustar al estatuto de autonomía de la mencionada Región y a la Constitución del Reino.
7. Las poblaciones de la Región se beneficiarán de todas las garantías que aporta la Constitución marroquí en materia de derechos humanos, tal y como son universalmente reconocidos.
8. La Región autónoma del Sáhara dispondrá de un Consejo económico y social que comprende a los representantes de los sectores económicos, sociales, profesionales y asociativos, así como a personalidades altamente cualificadas.

himno nacional y moneda, el orden jurisdiccional, el régimen de exploración y explotación de los recursos naturales....)⁷⁸⁴.

En definitiva, se propone otorgar a la *población* —y no al *pueblo*— del Sáhara la administración del territorio y a Marruecos los atributos y corolarios propios de la soberanía.

De conformidad con las normas descolonizadoras más elementales de Naciones Unidas, si la reclamación de un Estado sobre un territorio puede prosperar sobre bases descolonizadoras cuando, como acontece con Gibraltar y las Malvinas, la población actual se

⁷⁸⁴ Los elementos básicos de la propuesta marroquí son los que siguen (Doc. S/2007/206).

A. *Las Competencias de la Región autónoma del Sáhara*

1. Dentro del respeto de los principios y de los procedimientos democráticos, las poblaciones de la Región autónoma del Sáhara, actuando a través de órganos legislativo, ejecutivo y judicial, dentro de los límites territoriales de la Región, tendrán la competencia sobre todo en los dominios:
 - De la administración local, de la policía local y de las jurisdicciones de la Región,
 - Económico: el desarrollo económico, la planificación regional, el fomento de ‘las inversiones, el comercio, la industria, el turismo y la agricultura;
 - De los presupuestos y la fiscalidad de la Región; de las infraestructuras: el agua, las instalaciones hidráulicas, la electricidad, los trabajos públicos y el transporte;
 - Social: la vivienda, la educación, la sanidad, el empleo, el deporte, la seguridad y la protección sociales;
 - Cultural, incluida la promoción del patrimonio cultural saharauí hassani;
 - Del medio ambiente.
2. La Región autónoma del Sáhara dispondrá de los recursos financieros necesarios para su desarrollo en todos los dominios. Estos recursos serán constituidos sobre todo por:
 - Los impuestos, tasas y contribuciones territoriales fijados por los órganos competentes de la Región;
 - Los ingresos destinados a la Región por la explotación de sus recursos naturales;
 - La parte de los ingresos de los recursos naturales situados en la Región y percibidos por el Estado;
 - Los recursos necesarios concedidos en el marco de la solidaridad nacional;
 - Los ingresos procedentes del patrimonio de la Región.
3. El Estado conservará la competencia exclusiva, particularmente sobre:
 - Los atributos de soberanía, especialmente la bandera, el himno nacional y la moneda;
 - Los atributos relacionados con las competencias constitucionales y religiosas del Rey, Emir de los Creyentes y Garante de la libertad de culto y de las libertades individuales y colectivas;
 - La seguridad nacional, la defensa exterior y de la integridad territorial;
 - Las relaciones exteriores;
 - El orden jurisdiccional del Reino;
4. La responsabilidad del Estado, en lo que se refiere a las relaciones exteriores, será ejercida en consulta con la Región autónoma del Sáhara, para lo que atañe a las cuestiones que guardan relación directa con las atribuciones de esta Región. La Región autónoma del Sáhara, en concertación con el Gobierno, puede establecer lazos de cooperación con regiones extranjeras a fin de desarrollar el diálogo y la cooperación interregional.
5. Las competencias del Estado en la Región autónoma del Sáhara, tal y como prevé el apartado 13 arriba mencionado, serán ejercidas por un Delegado del Gobierno.
6. Por otra parte, las competencias que no son atribuidas específicamente serán ejercidas, de común acuerdo, sobre la base del principio de subsidiaridad.
7. Las poblaciones de la Región autónoma del Sáhara son representadas en el seno del Parlamento y de las demás instituciones nacionales. Participan en todas las consultas electorales nacionales.

considera una criatura de la colonia misma, no puede decirse lo mismo cuando sobre ese territorio se asienta una población autóctona, a menos que el hecho colonial tenga su origen en un tratado de cesión concertado por la potencia administradora con el Estado reclamante (caso de la retrocesión de Ifni a Marruecos por España en 1969)⁷⁸⁵, o se trate de enclaves – como tales muy reducidos- con una población autóctona en la que se presume una fuerte voluntad reintegradora⁷⁸⁶.

Fuera de los supuestos mencionados, tres reglas deben guiar la determinación del estatuto definitivo de un territorio por descolonizar⁷⁸⁷, el Sáhara Occidental en nuestro caso, a saber: 1) un título histórico de soberanía de un tercero, suponiendo que exista, no prevalece sobre el derecho a la libre determinación de una población colonial *genuina*; 2) el hecho de que un Estado, habitualmente vecino, albergue pretensiones sobre el territorio se traduce a lo más en la neutralización de la presunción de voluntad independentista y la consiguiente exigencia de un pronunciamiento expreso mediante referéndum; 3) los lazos de la población autóctona (saharaui) con el Estado reclamante (Marruecos), sean los que sean, no limitan su derecho de libre determinación (CIJ, asunto del *Sáhara Occidental*, 1975).

Por carta de 16 de abril de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad (a través del Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas)⁷⁸⁸, el Frente POLISARIO subrayó, en réplica a la *iniciativa marroquí*, que era necesario celebrar un *auténtico referéndum de libre determinación* en el Sáhara de conformidad con las modalidades y el formato previsto en el marco del *Plan de Paz (Plan Baker II)*, esto es, reconociendo el derecho de los votantes a elegir entre la *independencia*, la *integración* en el Reino de Marruecos o, como tercera opción, la integración vestida de *autonomía*. A fin de demostrar su compromiso con la estabilidad y la prosperidad de toda la región del Magreb, el Frente POLISARIO enfatizó, asimismo, su inquebrantable promesa –manifestada en más de una ocasión- de aceptar los resultados del referéndum cualesquiera que fuesen y a

⁷⁸⁵ Tratado por el que el Estado español retrocede al Reino de Marruecos el territorio que éste le había previamente cedido en aplicación del artículo 8 del Tratado de Tetuán de 26 de abril de 1860, firmado en Fez el día 4 de enero de 1969, cuyo artículo 1º dispone: “España retrocede a Marruecos en plena soberanía el territorio de Ifni tal y como ha sido delimitado en los Tratados. El Gobierno marroquí sucederá al Gobierno español en todos los derechos y obligaciones en relación con el territorio que le corresponde en virtud de los Tratados («BOE núm. 134/1969, de 5 de junio de 1969»).

⁷⁸⁶ Caso, por ejemplo, de los enclaves de Goa, Damao y Diu, ocupados por la India en 1961.

⁷⁸⁷ V. A. REMIRO BRÓTONS, R. RIQUELME CORTADO, E. ORIHUELA CALATAYUD, J. DIÉZ HOCHLLEITNER y L. PÉREZ PRAT, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 116-119.

⁷⁸⁸ V. Doc. S/2007/210, Distr. general 16 de abril de 2007.

negociar desde ya las garantías que estaba dispuesto a conceder a la población marroquí residente en el Sáhara durante diez años, así como a Marruecos en las esferas política, económica y de seguridad, si el plebiscito conducía a la independencia⁷⁸⁹.

Hacía siete años que el proceso de negociación entre las partes se encontraba paralizado, desde las reuniones mantenidas entre Marruecos y el Frente POLISARIO en Londres y Berlín en 2000⁷⁹⁰.

Rondas de negociaciones frustradas

Mediante resolución 1754 (2007, de 30 de abril) el Consejo de Seguridad pretendió reactivar el proceso exhortando a “las partes a que entablen negociaciones de buena fe sin condiciones previas, teniendo presentes los acontecimientos de los últimos meses, con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”⁷⁹¹. El Secretario General debía convocar esas negociaciones bajo sus auspicios invitando “a los Estados Miembros a que presten la asistencia adecuada para facilitar esas conversaciones”⁷⁹². De esta forma el Consejo de Seguridad, que a partir de 2001 hizo desaparecer de sus resoluciones sobre la

⁷⁸⁹ Las garantías que el Frente POLISARIO estima que habrían de negociar las partes consistirían en (S/2007/210):

1. El respeto y reconocimiento mutuos de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los dos países de conformidad con el principio de intangibilidad de las fronteras heredadas en el momento de la independencia;
2. La concesión de garantías respecto del estatuto y los derechos y obligaciones de la población marroquí residente en el Sáhara Occidental, incluida su participación en la vida política y social del territorio. Se propone a este respecto que el Estado saharauí podría conceder nacionalidad saharauí a todo ciudadano marroquí establecido legalmente en el territorio que la solicitara;
3. El acuerdo sobre arreglos equitativos y mutuamente ventajosos que permitan el aprovechamiento y la explotación conjunta de los recursos naturales existentes o de los que pudieran descubrirse en un período de tiempo determinado;
4. El establecimiento de fórmulas de asociación y cooperación económica en diferentes sectores económicos, comerciales y financieros;
5. La renuncia de ambas partes, sobre la base de la reciprocidad, a toda indemnización por los destrozos causados desde el comienzo del conflicto;
6. La concertación de arreglos de seguridad con el Reino de Marruecos y con los demás países de la región que pudieran tener interés;
7. El compromiso del Estado Saharauí de colaborar con el Reino de Marruecos y con los demás países de la región con miras a la conclusión del proceso de integración del Magreb;
8. Su disposición a participar con Marruecos y los países de la región en el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la seguridad de la región entera ante las diferentes amenazas que pudieran plantearse;
9. De manera análoga, el Estado Saharauí consideraría positivamente cualquier solicitud de las Naciones Unidas y de la Unión Africana de que participara en operaciones de este mantenimiento de la paz.

⁷⁹⁰ V. el Informe del Secretario General de 19 de febrero de 2002 (S/2002/178, p. 5, párs. 28-29).

⁷⁹¹ Numeral 2 de la res. 1754 (2007).

⁷⁹² Numeral 2 de la res. 1754 (2007).

cuestión del Sáhara Occidental el término *referéndum*⁷⁹³, también daba ahora carpetazo al *Plan Baker* –cuya mención también borró el Consejo de sus resoluciones desde que en 2004 Marruecos lo rechazó-⁷⁹⁴ para asumir las recomendaciones del nuevo Enviado Personal del Secretario General (Sr. Peter Walsum) en el sentido de que “las negociaciones directas” podrían “conseguir lo que ningún *plan* pudo lograr”, esto es, “alcanzar un compromiso mutuamente aceptable basado en los principios pertinentes de Derecho Internacional y *las realidades políticas actuales*”⁷⁹⁵.

Ello condujo a la celebración en Manhasset (Nueva York) de cuatro rondas de deliberaciones directas entre las partes, las dos primeras en la primavera-verano de 2007 (18-19 de junio y 10-11 de agosto) y la tercera y cuarta en el invierno de 2008 (8-9 de enero y 16-18 de marzo). Los representantes de las delegaciones observadoras de Argelia y Mauritania también asistieron a las sesiones de apertura y clausura a fin de ser consultados (por separado) en calidad de países vecinos⁷⁹⁶.

⁷⁹³ Si hasta 2001 el Consejo de Seguridad había reiterado “su pleno apoyo a los intentos que sigue realizando la MINURSO para aplicar un *referéndum* libre, justo e imparcial sobre la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental” (por ej., res. 1324-2000, 1342-2001, 1359-2001), a partir de esa fecha se limita –el Consejo-, con unos u otros terminos, a reafirmar su empeño en “ayudar a las partes a alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que beneficie a la región del Magreb” (vid. res. 1429-2002, lo que repetirá en resoluciones posteriores, por ej., 1541-2004 y 1720-2006). Sobre este punto vid. Vicenç FISAS, “El proceso de paz del Sáhara Occidental: Una propuesta de salida negociada”, *Quaderns de Construcció de Pau*, N° 18, enero de 2001; véanse los epígrafes “Profundización de relaciones y vulneración de derechos humanos” y “El triunfo del pragmatismo en detrimento de los valores”, ambos en el Capítulo IX.

⁷⁹⁴ Desde que en abril de 2004 el Gobierno de Marruecos rechazó el *Plan de Paz* (Anexo I del Informe del Secretario General S/2004/325, pp. 11-12), el Consejo de Seguridad no ha vuelto a mencionarlo en ninguna de sus resoluciones sobre la cuestión del Sáhara Occidental, como tampoco ha utilizado su influencia para que Marruecos reconsiderara su posición, lo que una vez más demuestra que el Consejo se mantenía firme en no considerar ninguna solución que no sea la resultante del acuerdo entre las partes; v. Informe del Secretario General de 19 de abril de 2006 (S/2006/249, p. 10, párr. 31).

⁷⁹⁵ En su sesión informativa del 18 de enero de 2006 al Consejo de Seguridad, el Sr P. Walsum señaló que “no veía en qué forma podía redactar un nuevo plan que sustituyese al Plan de Paz. Un nuevo Plan estaría condenado desde el principio a ser rechazado por Marruecos a menos que excluyera la realización de un referéndum con la independencia como una de las opciones [...] Una vez que el Consejo de Seguridad reconociera la realidad política de que nadie iba a obligar a Marruecos a abandonar su reclamación de soberanía sobre el Sáhara Occidental se daría cuenta de que sólo quedaban dos opciones: la prolongación indefinida del estancamiento actual –que el Sr. Walsum desaconseja- o las negociaciones directas entre las partes”. De manera que “debía quedar claro a las partes que las Naciones Unidas estaban apartándose y que ahora la responsabilidad era suya” (S/2006/249, p. 10, párrs. 31-35). El Secretario General, en su último informe sobre el Sáhara Occidental (de 1 de abril de 2011), afirma por eso que “el actual proceso de negociación existe desde que el Consejo de Seguridad pidió por primera vez el inicio de negociaciones directas entre las partes para alcanzar “una solución justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el contexto de arreglos conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas” (res. 1429-2002), y desde que Marruecos y el Frente POLISARIO presentaran sus propuestas respectivas al Consejo en abril de 2007; v. S/2011/249, p. 23, párr. 118.

⁷⁹⁶ En principio también se invitó a los representantes de Argelia y Mauritania a asistir a las reuniones conjuntas con las partes, pero todas las delegaciones llegaron al acuerdo de que los países vecinos no participarían cuando

Sin embargo, las reuniones de Manhasset pronto pusieron de manifiesto la imposibilidad de avanzar hacia resultados sustantivos dada la rigidez de posiciones mutuamente excluyentes que impedía a las partes aceptar las propuestas de la otra como punto de partida de una negociación⁷⁹⁷. Sólo que mientras el Frente POLISARIO, alimentaba sus posiciones con los principios fundamentales del Derecho de la Descolonización y admitía la autonomía como una de sus opciones, siempre que fuera la elegida por la voluntad de la población llamada a pronunciarse en referéndum, Marruecos insistía, siempre atraído por el discurso de sus *condiciones previas y posiciones fundamentales* en que sólo cabía negociar “sobre la autonomía y nada más que la autonomía”, según enfatizó el Rey Mohamed VI en repetidas ocasiones⁷⁹⁸.

De hecho, para evitar un *impasse* el Sr. Peter Walsum invitó a las partes –ya en el primer encuentro- a considerar la posibilidad de agregar al programa tres temas supuestamente no polémicos⁷⁹⁹, a saber, la administración local, los recursos naturales y la posibilidad de ampliar las medidas de fomento de la confianza en vigor, único punto en el que, pese a las reticencias de Marruecos, se lograron ciertos progresos de cara al desarrollo de un programa estrictamente humanitario de visitas familiares en el marco de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁸⁰⁰.

alguna de las partes prefiriera reunirse sin su presencia; vid. el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el estado y la marcha de las negociaciones sobre el Sáhara Occidental, Distrib. general e29 de junio de 2007 (S/2007/385), también el emitido unos meses más tarde tras la celebración de segunda ronda negociadora, Doc. S/2007/619, p. 2 (párrs. 5 y 6).

⁷⁹⁷ V. el Informe remitido por el Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la situación relativa al Sáhara Occidental en octubre de 2007, S/2007/619, p. 3 (pár. 10).

⁷⁹⁸ Así, en el discurso a la Nación pronunciado el 31 de julio de 2007 con motivo del octavo aniversario de su entronización, vid. en la pág. del CORCAS, <http://www.corcas.com/Resultadosdelab%C3%BAscueta/DiscursosReales/tabid/717/currentpage/2/Default.aspx>. Del mismo modo, unos meses después de concluir la segunda ronda de negociaciones, en un discurso pronunciado el 6 de noviembre de 2007 con ocasión del 32º aniversario de la *Marcha Verde*, SM. Mohamed VI reiteró que el Reino de Marruecos haría todo lo posible para asegurar el éxito de las negociaciones sobre la descolonización del Sáhara Occidental en el marco de la soberanía del Reino y su integridad territorial; vid. la cita en el Informe del Secretario General remitido al Consejo de Seguridad en abril de 2008 (S/2008/251, p. 1, pár. 2).

⁷⁹⁹ S/2007/619, pp. 2 y 4 (párrs. 7, 12 y 13).

⁸⁰⁰ El acuerdo entre las partes consistió en la posibilidad de establecer visitas familiares por vía terrestre, que se sumarían al programa por vía aérea. La adición al programa de los temas sobre la administración local y los recursos naturales resultó útil en cierta medida, dice el Informe del Secretario General de octubre de 2007, “pero en general se consideró que estas cuestiones técnicas no podían reemplazar las negociaciones sustantivas encaminadas a una solución política mutuamente aceptable” (S/2007/619, pár. 12).

No es por tanto sorprendente que al término de la cuarta ronda de Manhasset el Enviado Personal del Secretario General informara (11-12 de agosto de 2008)⁸⁰¹ que “las posiciones de las partes no habían cambiado... y seguían manteniendo posturas muy divergentes en cuanto a la forma de alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental...”, en los términos de la resolución 1754 (2007) del Consejo de Seguridad, al punto que –según añadió– apenas hubo intercambio que pudiera honestamente calificarse de negociación a pesar del reiterado compromiso de Marruecos y el Frente POLISARIO de mantener vivo el proceso negociador de buena fe y sin condiciones previas, como asimismo había pedido el Consejo. ¿Sin condiciones previas?

Negociar sin condiciones previas significaba, señaló el Sr. Peter Walsum en la sesión informativa tenida ante el Consejo de Seguridad en enero de 2006 “que no sería una condición previa que el Frente POLISARIO reconociera primero la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y después se debatiera la autonomía que “concedería” Marruecos”; de manera que “el Consejo de Seguridad no podía invitar a las partes a negociar sobre una autonomía del Sáhara Occidental bajo soberanía de Marruecos, ya que ello implicaría el reconocimiento de la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, cosa que estaba fuera de cualquier consideración, dado que ningún Estado Miembro de las Naciones Unidas había reconocido dicha soberanía”⁸⁰².

De la lectura del preámbulo de la resolución 1754 (2007) se desprende en todo caso que un número suficiente de miembros del Consejo simpatizaban con la *iniciativa marroquí*, lo que debió dar alas al maximalismo de Marruecos en Manhasset. En el preámbulo, en efecto, el Consejo, tras *tomar nota* de las propuestas remitidas por las partes unos días antes, añade que acoge “con beneplácito los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia una solución”, lo que el Consejo repetirá en resoluciones posteriores [1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009)...]. Si el Consejo había abandonado el papel de garante de la descolonización mediante la libre determinación en el Sáhara para asumir el papel de *facilitador* de la solución de una controversia, bien podía decirse que el Consejo era un facilitador *escorado* a favor de una de las partes, lo que no podía favorecer –ni favorece– el proceso de negociación conforme a las directrices que el

⁸⁰¹ Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/2009/200, distribuido el 13 de abril de 2009 p. 3 (pár. 12); también informes anteriores, S/2007/619, S/2008/45.

⁸⁰² V. Doc. S/2006/249, p. 11, pár. 37.

mismo Consejo predicaba. Tan es así que el Enviado Personal del Secretario General se vio obligado a afirmar que si bien “es cierto que la resolución del Consejo es más explícita sobre la propuesta de Marruecos que sobre la del Frente POLISARIO”, ambas están en el programa y deben ser examinadas, de manera que las partes han de actuar de acuerdo con el principio de que “nada está acordado hasta que se haya acordado todo”⁸⁰³. Lamentablemente las manifestaciones del Sr. Walsum acerca de que la independencia del Sáhara Occidental no era una opción realista en las actuales circunstancias delataban lo contrario⁸⁰⁴.

Animado por este viento de cola, el Rey Mohamed VI aprovechó el 33º aniversario de la *Marcha Verde* (6 de noviembre de 2008) para anunciar su intención de traspasar algunas competencias a las regiones como parte de su consabido programa de reformas y *descentralización*, dirigido a aplicarse con carácter prioritario a las *Provincias del sur*, entre ellas el Sáhara Occidental controlado por Marruecos⁸⁰⁵. Catorce meses antes, el 7 de septiembre de 2007, se habían celebrado en Marruecos elecciones parlamentarias, con inclusión del territorio del Sáhara Occidental controlado por Marruecos, denunciadas por el Frente POLISARIO⁸⁰⁶ y replicadas, unos meses después, el 17 de febrero de 2008, con elecciones para un nuevo “parlamento saharauí”, celebradas en los campamentos de refugiados cerca de Tinduf (Argelia). Las sesiones inaugurales del Parlamento saharauí en Tifariti el 27 de febrero, 32º aniversario de la República Democrática Árabe Saharaui (RDAS), y las obras realizadas en la zona, fueron tan mal recibidas por Marruecos que llegó a amenazar con utilizar los “medios adecuados”, hasta “ataques aéreos”, para impedir la celebración de actos de ese tipo y toda nueva construcción. Ello a pesar de que, como advirtió el comandante de la Fuerza Militar de la MINURSO, esas actividades civiles se desarrollaban a unos 70 km. al este de la *berna*, en la “zona de restricción parcial”, en la que no se infringe el acuerdo militar No. 1⁸⁰⁷. El alto el fuego alcanzado en 1991 peligraba no

⁸⁰³ V. el Informe del Secretario General, S/2007/619, p. 5 (pár. 17).

⁸⁰⁴ M. HADDA, representante del Frente POLISARIO en las reuniones de Manhasset, declaró que el Enviado del Secretario General dio el tiro de gracia al proceso, en referencia a sus afirmaciones instando al Consejo de Seguridad a apostar por una opción realista que excluyera la independencia; v. la citada exposición informativa de P. Walsum al Consejo de Seguridad de enero de 2006 (S/2006/249, pp. 10-11, párs. 31-38). Un portavoz del Departamento de Estado de Estados Unidos también afirmó que un Estado saharauí independiente no era una opción realista; v. V. FISAS, “El proceso de paz del Sáhara Occidental: Una propuesta de salida negociada”, cit., p. 8.

⁸⁰⁵ V. el Informe del Secretario General de 13 de abril de 2009 (S/2009/200, p. 1, pár. 3) que será de objeto de análisis más adelante.

⁸⁰⁶ Informe del Secretario General, S/2007/619, p. 1 (pár. 3).

⁸⁰⁷ Informe del Secretario General de 14 de abril de 2008 (S/2008/251, pp. 1-2, pár. 4).

sólo por esta clase de incidentes. En el 12º Congreso celebrado en Tifariti del 14 al 18 de diciembre de 2007 los dirigentes del Frente POLISARIO se plantearon fijar un plazo máximo de tres años para evaluar los resultados de las negociaciones y actuar en consecuencia, apuntando entre ellas la posibilidad de reanudar las hostilidades⁸⁰⁸.

¿Hacia un cambio de estrategia? Los derechos humanos como telón de fondo

Una primera reunión oficiosa

Finalizado en agosto de 2008 el mandato del holandés Sr. Peter van Walsum⁸⁰⁹, el Secretario General Ban Ki-moon, tras celebrar consultas con las partes y recibir la conformidad del Consejo de Seguridad, nombró en enero de 2009 al estadounidense Sr. Christopher Ross (ex Embajador de Estados Unidos en Siria y Argelia) como su Enviado Personal para el Sáhara Occidental⁸¹⁰. Desde entonces el Sr. Ross ha visitado en varias ocasiones la región (durante su primer año de mandato, en febrero y junio-julio de 2009, y después en marzo, junio y octubre de 2010) y celebrado consultas con representantes de Marruecos –no siempre al más alto nivel- y del Frente POLISARIO, así como con Argelia y Mauritania, en calidad de países vecinos, y con los Estados integrantes del denominado *Grupo de Amigos* del Sáhara Occidental (además de España, cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia, Estados Unidos, Rusia y Gran Bretaña)⁸¹¹.

De conformidad con el encargo recibido, el inmediato propósito del Enviado personal consistió en hacer avanzar el proceso de cara a la convocatoria de una quinta ronda de

⁸⁰⁸ Informe del Secretario General, S/2008/251, p. 1 (pár. 3).

⁸⁰⁹ P. Walsun afirmó que no había sido elegido para el cargo después de que así lo solicitara el Frente POLISARIO en una comunicación dirigida al Secretario General en julio de 2008; v. V. FISAS, “El proceso de paz del Sáhara Occidental: Una propuesta de salida negociada”, cit., p. 8.

⁸¹⁰ V. la Carta de fecha 6 de enero de 2009 dirigida por el Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad comunicando tal intención (S/2009/19) y la respuesta del Consejo (S/2009/20).

⁸¹¹ En febrero de 2009 el Sr. Ross visitó Rabat, Tinduf y Argel, para dirigirse a continuación a Madrid, París y Washington. Del 21 de junio al 1 de julio de 2009 el Sr. Ros viajó por segunda vez a la región reuniéndose con el Presidente de Argelia, Bdelaziz Bouteflika, el Secretario General del Frente POLISARIO, Sr. Abdelaziz, los Ministros de Relaciones Exteriores de Marruecos, Taïb Fassi-Fihri, y de Mauritania, Mohamed Mahomud Ould Mohamedou, celebrando asimismo consultas con autoridades de España, Francia y Estados Unidos de América. En 2010 el Enviado Personal realizó una tercera y cuarta visita a la región (del 17 al 20 de marzo y del 17 al 26 de octubre) y re reunió de nuevo con los Jefes de Estado de Argelia, Marruecos y Mauritania, así como el Secretario General del Frente POLISARIO y otros altos cargos. Y asimismo, del 21 de junio al 1 de julio visitó las capitales de tres Estados miembros del Grupo de Amigos, a saber, Londres, París y Madrid para alentarlos a que mantuvieran el interés y el apoyo al proceso de negociación en curso e intercambiar opiniones sobre la mejor manera de alcanzar una solución política mutuamente aceptable; v. también *Infra*.

negociaciones⁸¹². Sin embargo, tras constatar la sempiterna diferencia fundamental entre las partes acerca de los requisitos y condiciones relativos al ejercicio del derecho de libre determinación del *pueblo* –dicen las resoluciones del Consejo- del Sáhara Occidental, el Sr. Ross sugirió lo que se percibió como un cambio de estrategia, consistente en la celebración de una o varias reuniones oficiosas, prelude de una quinta ronda de negociaciones capaz de afrontar el núcleo duro de la controversia. Las partes indicaron su acuerdo con este enfoque⁸¹³ y el Consejo de Seguridad (res. 1871-2009, de 30 de abril) acogió con satisfacción la iniciativa, al tiempo que *recordaba* que el Consejo “había hecho suya la recomendación del Informe [del Secretario General] de que la visión realista y el espíritu de compromiso de las partes eran esenciales para mantener el impulso del proceso de negociaciones”⁸¹⁴.

La primera de las reuniones oficiosas se celebró en Dürnstein (Austria) los días 9 y 10 de agosto de 2009, lográndose el objetivo principal –dice con optimismo el Informe del Secretario General remitido al Consejo de Seguridad en abril de 2010⁸¹⁵- de restablecer la atmósfera de respeto mutuo y de diálogo que había reinado al comienzo de las negociaciones en Maanhattet. Pero poco o, incluso, nada más se logró.

En Dürnstein se volvió a poner sobre la mesa el examen de las medidas de fomento de la confianza dirigidas a aumentar las visitas de los familiares entre el Sáhara Occidental y los campamentos de los refugiados por vía terrestre⁸¹⁶, un acuerdo de larga data cuya ejecución aún está por llegar, como la de reanudar el programa por vía aérea⁸¹⁷. En relación

⁸¹² Como la misión de sus predecesores, la del Sr. Ross consistía –y consiste- en trabajar con las partes y los países vecinos basándose en las resoluciones más recientes del Consejo de Seguridad, así como en las precedentes y aprovechando los avances realizados hasta la fecha, para lograr una “solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que previera el derecho de libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”; vid. Doc. de trabajo preparado por la Secretaría, A/AC. 109/2009/12, p. 4 (pár. 9).

⁸¹³ V. el Informe del Secretario General S/2009/200, de 13 de abril de 2009, pp. 13-14 (párrs.61-62).

⁸¹⁴ Numeral 2 de la res. 1871 (2009) del Consejo de Seguridad.

⁸¹⁵ S/2010/175, de 6 de abril de 2010, p. 3 (pár. 11).

⁸¹⁶ Las partes convinieron asimismo en considerar con una disposición positiva otras medidas propuestas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como otras que pudiera proponer el Enviado Personal del Secretario General (S/2010/175), p. 3 (pár. 11); v. también el Confidence Building Measures programme aimed at addressing the effects of prolonged separation between the Saharan refugees in the camps near Tindouf, Algeria and their families in Western Sahara (Confidencial Building Measures UNHCR, 2009/2010; en <http://www.unhcr.org/4a49d3d29.html>).

⁸¹⁷ El 26 de marzo de 2010 se suspendieron todos los vuelos a raíz de una controversia sobre la participación de determinadas personas en una visita familiar prevista por vía aérea. De ahí que en su resolución 1920 (2010, 30 de abril) el Consejo de Seguridad aún *aguardaba* con interés la puesta en marcha de tales medidas de fomento de la confianza. En los meses siguientes, el Enviado Personal del Secretario General y la Oficina del Alto

con los derechos humanos, las partes siguieron intercambiando acusaciones de infracciones tanto en el Territorio como en los campamentos de refugiados de Tinduf (Argelia). Muy significativa fue la tajante negativa de Marruecos a admitir el establecimiento de un mecanismo de vigilancia de los derechos humanos de la ONU, persistentemente reclamado por el POLISARIO ante que la carencia de mandato concreto de la MINURSO en ese punto y y la falta de representación en el Territorio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). No pareció convincente Marruecos cuando justificó su rechazo arguyendo que la propuesta del POLISARIO pretendía desviar la atención de las cuestiones básicas del proceso negociador⁸¹⁸. Una segunda reunión oficiosa, inicialmente programada para los días 21 y 22 de noviembre de 2009, hubo de suspenderse, debido precisamente a las tensiones provocadas por la escalada represiva de violaciones de derechos humanos de activistas saharauis tanto en el Territorio como en Marruecos⁸¹⁹.

Los derechos humanos a la sombra de la berna

Hace años que distintas fuentes vienen denunciando que la violación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental está intrínsecamente vinculada a la ocupación del territorio por Marruecos⁸²⁰.

El Comité de Derechos Humanos, con ocasión del examen de los informes periódicos cuarto (1997) y quinto (2004, el último hasta la fecha) sometidos por Marruecos de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁸²¹, ha manifestado repetidamente su preocupación por los obstáculos impuestos por Marruecos a la realización de un referendo en el Sáhara Occidental sobre la cuestión de la libre determinación, en clara vulneración del artículo 1º del Pacto⁸²², así como por la falta de

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) trabajaron infructuosamente con la partes a fin de encontrar una solución que permita reanudar los vuelos (S/2011/229, p. 5, párr. 23 y p. 16, párr. 79).

⁸¹⁸ Informe del Secretario General, S/2010/175, pp. 3 y 13 (párrs. 12, 59 y 60).

⁸¹⁹ De algunas de ellas da cuenta el recién citado Informe remitido por el Secretario General al Consejo de Seguridad en abril de 2010 (S/2010/172, párrs. 7-8 y 59-63); v. también *Infra*.

⁸²⁰ V. las observaciones de R. HIGGINS al cuarto Informe remitido por Marruecos al Comité de Derechos Humanos de conformidad con el artículo 40 del PIDCP (CCPR/C/SR.1366, 25/09/2005, p. 7, párr. 28); también *Infra*.

⁸²¹ Cuarto Informe periódico de Marruecos, 1997 (CCPR/C/115/Add, de 15 de octubre de 1997); quinto Informe, 2004 (CCPR/C/MAR/2004/5, de 15 de abril de 2004).

⁸²² “El Estado parte”, observó en 2004 el Comité de Derechos Humanos a la vista del cuarto informe remitido por Marruecos (CCPR/CO/82/MAR, pp. 2 y 4, párrs. 8), “debería acelerar sus trámites y cooperar plenamente para completar los preparativos necesarios para el referendo”, a lo que Marruecos respondió que “... sigue

información sobre la aplicación de los derechos humanos en la región⁸²³. En la misma línea se lamentaba en 2006 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales al apreciar, en relación con la aplicación del artículo 1º del Pacto homónimo (PIDESC), “el hecho de que todavía no se haya aportado una solución clara a la cuestión de la libre determinación de las poblaciones del Sáhara Occidental”, y el Comité “insta una vez más al Estado Parte a que haga todo lo posible por encontrar una solución clara y definitiva a la cuestión de la libre determinación del... Sáhara Occidental”, al tiempo que toma nota “de los informes acerca de la precaria situación de los desplazados tras el conflicto del Sáhara Occidental, que al parecer son víctimas de múltiples violaciones de los derechos que les reconoce el Pacto...”⁸²⁴.

El Parlamento Europeo y diversas ONG han permanecido vigilantes ante las violaciones de derechos humanos cometidas por Marruecos en el Sáhara Occidental, donde activistas políticos y defensores de los derechos humanos sufren acoso y detención, y ven conculcados sus derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión.

Fueron razones humanitarias y políticas las que apuntó el Informe emitido por la Delegación *ad hoc* que visitó el Sáhara Occidental en febrero de 2002 para desechar el mantenimiento del *statu quo* y estimar urgente la solución de este conflicto⁸²⁵.

colaborando estrechamente con las Naciones Unidas para encontrar una solución al conflicto del *Sáhara marroquí* que garantice la soberanía nacional *sobre todo el territorio marroquí*” (CCPR/C/MAR/2004/5, 11/05/2004, pp. 8-9, pár. 39, he añadido cursivas).

⁸²³ V. por todo las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en 1999 (CCPR/C/79/113, p. 2, párs. 8 y 9); y 2004 (CCPR/CO/82/MAR, pp. 2 y 4, párs. 8 y 18).

⁸²⁴ Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al tercer informe periódico de Marruecos (E/1994/104. Add. 29, de 27 de octubre de 2004, el último hasta la fecha) remitido de conformidad con los artículos 16 y 17 del PIDESC (E/C.12/MAR/CO/3, 04/09/2006, pp. 3 y 5, párs. 13,b y 35).

⁸²⁵ Las primeras, principalmente porque “Dans les camps de Tindouf, la population sahraouie vit dans des conditions très dures. Certes ces personnes font preuve d’une dignité et d’un courage admirables. Mais la pauvreté est évidente (alimentation insuffisante et déséquilibrée, soins médicaux insuffisants). L’eau, tous les aliments, tous les médicaments viennent de l’aide internationale. Rien ne peut être produit sur place; il en résulte une situation de dépendance démoralisante et malsaine quand elle dure trop longtemps». Las segundas, «Sur le plan politique, la persistance du conflit présente de sérieux inconvénients... est à la fois l’une des conséquences et l’une des causes des mauvaises relations entre le Maroc et l’Algérie et a aussi provoqué le gel de l’activité de l’Union du

Maghreb arabe ces dernières années. Or on ne peut que souhaiter une amélioration de ces relations dans l’intérêt des deux pays. De bonnes relations algéro-marocaines sont un préalable nécessaire au développement d’une véritable coopération entre l’Union européenne et le Maghreb. Or ce sujet est en pleine actualité. Nous sommes convaincus qu’à long terme un avenir dans la prospérité et la liberté dans la région ne peut être assuré qu’à condition que les pays s’associent et favorisent l’intégration régionale (cf., entre autres documents, le rapport parlementaire européen de MM. Morillon et Cohn-Bendit, et les conclusions du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002); p. 18 del informe; (PE 313.354, accesible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/471/471192/471192fr.pdf).

En resolución adoptada el 27 de octubre de 2005 el Parlamento Europeo aplaudía la decisión del Frente POLISARIO de liberar a todos los prisioneros de guerra marroquíes y pedía a Marruecos que actuase del mismo modo, liberando a los defensores de los derechos humanos y presos políticos saharauis⁸²⁶, y dando a conocer públicamente la suerte de los más de quinientos desaparecidos saharauis; el Parlamento solicitaba asimismo a Marruecos “protección para la población saharauí, el respeto de sus derechos fundamentales, en particular, la libertad de expresión y la libertad de circulación, de conformidad con las disposiciones de la Declaración universal de derechos humanos y con los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos”; así como que “permita el libre acceso al Sáhara Occidental de observadores independientes, de los representantes de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, y de la prensa internacional; lamenta, en este sentido, la expulsión de varias delegaciones europeas”⁸²⁷.

Ese mismo año, debido a las manifestaciones registradas en El-Ayún en lo que se llamó la *Intifada saharauí*, el Parlamento Europeo decidió enviar al Territorio una delegación que pudo visitar Argel y Tinduf en septiembre de 2006, pero hubo de demorar la visita a Rabat y El-Ayún cerca de tres años (hasta enero de 2009) como consecuencia de las reticencias marroquíes respecto de la composición de la Comisión (*sic*). En el informe emitido en la primavera de 2009⁸²⁸ la delegación europarlamentaria apuntó que los tres grandes problemas que en materia de derechos humanos persistían en la región eran: 1) la libertad de expresión, de asociación, de manifestación, de comunicación y de acceso a la justicia⁸²⁹; 2)

⁸²⁶ Entre ellos, Aminatu Haidar y Ali Salem, miembro de la Dirección Nacional del POLISARIO.

⁸²⁷ Resolución del PE de 27 de octubre de 2005 sobre los derechos humanos en el Sáhara Occidental, P6_TA(2005)0414, párs. 1, 3, 4 y 9.

⁸²⁸ Rapport sur la situation au Sahara Occidental et documents issus des travaux de la Délégation ad hoc pour les relations avec les pays du Magreb (CR/774604 FR.doc.1/16, PE 422.290).

⁸²⁹ En relación con este punto, el Informe de la Delegación del PE añade lo siguiente (CR/774604 FR.doc.1/16, PE 422.290, p. 9):

- «Au Sahara sous contrôle marocain, cette question est hypothéquée par la politisation des clauses de la législation marocaine qui sanctionnent les atteintes à l'intégrité territoriale. La Délégation demeure convaincue qu'aucune telle atteinte ne peut être portée par la simple expression d'opinions politiques, même indépendantistes, dans un cadre pacifique. La suppression de sanctions basées sur l'atteinte de l'intégrité territoriale dans ces cas contribuera à dédramatiser la question saharienne et à l'inscrire dans le pluralisme d'opinions démocratiques que le Maroc appelle de ses vœux.
- Des efforts soutenus visant à éliminer tout traitement inéquitable des activistes sahraouis devant la justice marocaine et garantissant le suivi, dans des délais raisonnables, des plaintes déposées iraient dans le même sens.
- L'opacité du système judiciaire et carcéral à Tindouf appelle des mesures de transparence. La Délégation se félicite de l'approche d'ouverture que les autorités de la RASD ont manifestée lors de sa visite quant à la possibilité d'une plus forte implication des instances européennes dans le monitoring du

las cuestiones humanitarias relativas al derecho y las facilidades dadas a las familias separadas para reunirse y la precariedad de las condiciones de vida en los campos de Tinduf⁸³⁰; y 3) la cuestión de los desaparecidos⁸³¹.

Ello dio pie al Parlamento Europeo para pedir al Consejo de Seguridad (de la ONU) la ampliación del mandato de la MINURSO con el fin de conferirle competencias para salvaguardar el respeto de los derechos humanos en el Sáhara Occidental⁸³², así como a la Comisión (Europea) el control de los mismos a través de su Delegación en Rabat para cuyo fin debía enviar regularmente misiones sobre el terreno⁸³³.

Y si bien la delegación del PE se abstuvo, de conformidad con su mandato, de emitir juicios relativos al estatuto político del Sáhara Occidental, no por ello dejó de subrayar que

respect des droits de l'homme et du système judiciaire et carcéral en particulier. Elle appelle de ses vœux la concrétisation rapide de cette offre»

⁸³⁰ La Delegación *ad hoc* estimó en este punto (CR/774604 FR.doc.1/16, PE 422.290, pp. 9-10) que:

- ... droit des familles sahraouies de se retrouver revêt une urgence humanitaire qui mérite une attention accrue et des actions immédiates de la part de toutes les parties concernées.
- Les vols entre Tindouf et Laâyoune facilitant la réunification temporaire des familles ont fait leur preuve. Toutefois, ils atteignent seulement un faible pourcentage de la population et appellent des mesures supplémentaires.
- La Délégation invite ainsi les parties à prouver leur bonne foi en explorant la mise en place d'un corridor terrestre permettant la circulation des populations sahraouies entre Tindouf et les camps de la RASD et le Sahara occidental sous contrôle marocain, par le chemin le plus court.
- Les populations sahraouies dans les camps de Tindouf méritent des conditions de vie dignes. La Délégation note avec satisfaction que depuis sa visite, l'approvisionnement des populations en électricité semble assuré. Elle souligne qu'ECHO fait désormais état d'une coopération constructive avec les autorités de la RASD qui ont fini par accepter la mise en place d'une infrastructure d'eau.
- En sa qualité de pays hôte, une responsabilité particulière revient à l'Algérie, notamment pour ce qui est de l'aide humanitaire et du respect des droits de l'homme sur son territoire.

⁸³¹ El Informe de la Delegación del PE «appelle un travail en profondeur, incluant la trace des destins individuels, l'immunité accordé aux témoins, l'identification des emplacements des tombeaux et des fosses communes, l'identification des corps à l'aide de la mise en place d'une base d'ADN, le retour des corps aux familles. Favorisant une approche humanitaire et dépolitisée en la matière, la Délégation appuie les efforts du CICR visant à mettre en place un mécanisme de résolution des cas bilatéral par le biais d'ONG qui seraient mandatées par leurs autorités respectives» (CR/774604 FR.doc.1/16, PE 422.290, p. 10).

⁸³² La Delegación del PE formuló en este punto la siguiente recomendación: “propose que le mandat des Nations Unies inclue le monitoring de la situation des droits de l'homme dans la région. A cet effet, les Nations Unies devraient pouvoir compter sur l'accord de toutes les parties concernées et disposer d'un accès sans entraves aux populations tant à Tindouf qu'au Sahara afin de recueillir des plaintes éventuelles sur le non-respect des droits de l'homme. La Délégation appelle l'Union européenne, notamment par le biais des Etats Membres qui participent au Conseil de Sécurité, à travailler dans ce sens», (CR/774604 FR.doc.1/16, PE 422.290, p. 10)

⁸³³ La Delegación: «invite la Commission européenne, à travers sa Délégation à Rabat, de suivre la situation des droits de l'homme au Sahara occidental et d'envoyer régulièrement des missions d'information sur place. Ainsi, et à l'instar de pratiques déjà existantes de la part de certains Etats-Membres, elle recommande à la Délégation de la CE de dépêcher des observateurs aux procès impliquant des militants sahraouis et s'attend à ce que le Parlement européen soit tenu informé de ces développements. Elle invite la Commission européenne à profiter pleinement des possibilités offertes par le dialogue sur les droits de l'homme dans le cadre du sous-comité mis en place avec le Maroc pour soulever ces questions» (Ibíd).

“la situación de los derechos humanos de los saharauis está intrínsecamente vinculada a la imposibilidad, hasta el día de hoy, de resolver la cuestión del ejercicio del derecho de autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental”⁸³⁴.

El Informe Mundial 2010 de *Human Rights Watch* (HRW) subraya en el capítulo relativo a Marruecos-Sáhara Occidental⁸³⁵ que en el año precedente “las condiciones generales de derechos humanos se deterioraron en Marruecos... El Gobierno, con la ayuda de tribunales complacientes, usó las leyes represivas para castigar y encarcelar a opositores pacíficos, especialmente a los que violan los tabúes contra las críticas al Rey o la Monarquía, cuestionan la *marroquinidad* del Sáhara Occidental o *denigran* del Islám”. Tales restricciones de los derechos humanos –añade el Informe- “son especialmente duras en la agitada región del Sáhara Occidental, sobre la que Marruecos reclama su soberanía y la administra como si formara parte de su territorio nacional (...) En abril de 2007... numerosos saharauis fueron encausados o encarcelados por su defensa pacífica de la autodeterminación del territorio disputado del Sáhara Occidental. Aumentaron las restricciones del derecho a viajar por motivos políticos”. En relación con la libertad de asociación, asamblea y movimiento, HRW lamenta que pese al alarde que hace Marruecos de contar con miles de asociaciones independientes, las autoridades gubernamentales impiden arbitrariamente la legalización de algunas organizaciones, menoscabando su libertad para operar, encontrándose los grupos que defienden los derechos de los saharauis entre los más directamente afectados. En cuanto a la conducta policial y el sistema de justicia penal HRW subraya el arresto (el 8 de octubre de 2009) de siete activistas saharauis defensores de los derechos humanos cuando regresaban de una visita a los campamentos de refugiados de Tinduf, acusados posteriormente de traición por un tribunal militar marroquí.

Amnistía Internacional señalaba en el Informe anual 2011 -como en años anteriores⁸³⁶- que las autoridades marroquíes “siguieron restringiendo el ejercicio pacífico de la libertad de expresión, asociación y reunión a los saharauis que propugnaban la

⁸³⁴ «Conformément au droit international le statut de territoire non autonome ne cesse que par l'exercice du droit à l'autodétermination. La situation des droits de l'homme des Sahraouis est intrinsèquement liée à l'impossibilité, jusqu'à ce jour, de résoudre cette question de l'exercice de l'autodétermination du peuple du Sahara occidental»; *Ibíd*, p. 3.

⁸³⁵ Informe Mundial Human Rights Watch 2010, en hrw.org/es/world-report-2010/marruecos-y-el-s-hara-occidental.

⁸³⁶ V. por ej. el Informe anual de Amnistía Internacional de 2009 sobre el estado de los derechos humanos en el mundo. Marruecos y el Sáhara Occidental; puede consultarse en <http://report2009.amnesty.org/es/regions/middle-east-north-africa/morocco>.

autodeterminación del Sáhara Occidental”, los cuales “continuaban expuestos a sufrir hostigamiento y procesamiento por cargos de motivación política. Se detuvo a decenas de personas por presuntos delitos contra la seguridad ... algunas sufrieron tortura u otros malos tratos (palizas, descargas eléctricas y amenazas de violación eran algunos de los métodos más citados en los informes) mientras estuvieron recluidas en régimen de incomunicación...⁸³⁷ No se adoptaron medidas para llevar ante la justicia a responsables de flagrantes violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, y se produjeron escasos avances en la adopción de las reformas judicial e institucional, largamente prometidas”⁸³⁸.

Es por tanto muy de lamentar que el Consejo de Derechos Humanos –de composición intergubernamental- no evaluara la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) realizado a Marruecos en 2008⁸³⁹. Resulta asimismo llamativo el blando talante de las conclusiones y recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo acerca de la situación general de los derechos humanos en el Estado sometido a escrutinio, lo que contrasta vivamente, no sólo con las recién citadas denuncias formuladas por órganos de expertos de tratados de derechos humanos⁸⁴⁰, el Parlamento Europeo y las ONG, sino también a tenor de las comunicaciones de éstas y otras asociaciones de la Sociedad Civil -hasta veintiocho interlocutores- que tuvo ante sí el Consejo (de Derechos Humanos) condenando las violaciones de derechos y libertades fundamentales cometidas por Marruecos en los últimos cuarenta años, entre las que se citan casos de desaparición forzosa, tortura o malos tratos, abuso contra niños, libertad de expresión, reunión y organización..., amén de la impunidad de los funcionarios

⁸³⁷ “Siguieron recibiendo informes de tortura y malos tratos”, explica el elaborado por Amnistía Internacional, “infligidos sobre todo por la Dirección de Vigilancia del Territorio y, en algunos casos, la Brigada Nacional de Policía Judicial y, al parecer, casi siempre con impunidad” (Informe anual 2011 sobre el estado de los derechos humanos en el mundo; accesible en amnesty.org/es/region/moroccowestern-sahara/report-2011)

⁸³⁸ *Ibíd.*

⁸³⁹ Resultado del EPU del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/8/52, de 1 de septiembre de 2008; también *Infra*.

⁸⁴⁰ De las violaciones atribuidas a Marruecos en este marco da cuenta la *Recopilación* preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos relativa a los informes de los órganos de tratados y de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos con ocasión del Examen Periódico Universal (EPU) realizado a Marruecos en 2008 (A/HRC/WG.6/1/MAR/2, 31 de marzo de 2008, v. el apartado 13 “Situación en regiones y territorios específicos o en relación con ellos”, párs. 40-43). También resultan de interés, en la misma línea, las observaciones relativas a Marruecos del Representante Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/11/4/Add. 1, de 27 de mayo de 2009, pp. 305-315), así como el informe de la Misión de Visita a Marruecos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (A/HRC/13/31/Add. 1, de 9 de febrero de 2010).

responsables⁸⁴¹. Al parecer el Grupo de Trabajo en cuyas estimaciones se basó el *examen* del Consejo prefirió mirar a otro lado, en concreto, al informe facilitado por la troika de relatores formada por Rumania, Madagascar y Francia⁸⁴².

El caso Haidar

El *caso Haidar* tuvo la virtud de poner luz y taquígrafos a la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental.

El 14 de noviembre de 2009 las autoridades de Marruecos detuvieron a la destacada activista de derechos humanos Aminatou Haidar en el aeropuerto de El-Ayún cuando regresaba de los Estados Unidos por negarse a consignar la nacionalidad marroquí en el formulario de inmigración, siendo expulsada a continuación a las Islas Canarias (Lanzarote). El *caso Haidar* concluyó formalmente cuando, tras permanecer la activista saharauí treinta y dos días en huelga de hambre, Marruecos le permitió regresar a El-Ayún una vez que los Gobiernos de Francia y España constataron en sendos comunicados (de 17 de diciembre de 2009) que la legislación marroquí se aplica en el territorio del Sáhara Occidental.

Ciertos matices diferenciaron no obstante las declaraciones de París y Madrid. Así, mientras la primera respalda incondicionalmente –como es bien conocido– la propuesta de Rabat de resolver el contencioso del Sáhara Occidental mediante una “amplia autonomía en el marco de una solución política bajo los auspicios de Naciones Unidas”⁸⁴³, el comunicado español omite esta referencia, limitándose a compartir el deseo de que se den las condiciones que permitan avanzar en las negociaciones en los términos auspiciado por el

⁸⁴¹ V. el *Resumen* preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/WG.6/1/MAR/3. 11 de marzo de 2008), en el que se informa sobre las comunicaciones presentadas en el sentido señalado, entre otros interlocutores, por Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Federación Internacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de la Verdad, la Comisión Internacional de Juristas...

⁸⁴² A/HRC/8/22, de 22 de mayo de 2008.

⁸⁴³ Tras las conversaciones mantenidas el 15 de diciembre de 2009 entre el Presidente Nicolás Sarkozy y el ministro marroquí de Asuntos Exteriores, Tabîd Fassi, el comunicado francés dice en relación con el Sáhara: “el presidente de la República ha *saludado la proposición del Reino de una amplia autonomía en el marco de una solución política bajo los auspicios de Naciones Unidas. A la espera de esta solución, se aplica la legislación marroquí*. En este contexto, el Presidente de la República ha expresado el deseo de que el Reino de Marruecos pueda, en su tradición de apertura y de generosidad, devolver a la Sra. Aminatu Haidar su pasaporte marroquí a su llegada al territorio del Reino. Como resultado de esta entrevista, Su Majestad Mohamed VI ha informado al presidente Sarkozy mediante un mensaje de 17 de diciembre de 2009, del acuerdo del Estado marroquí. Con estas condiciones, la Sra. Aminatu Haidar puede volver a Marruecos (v. en <http://www.embajadasaharauimexico.org/zona-ocupada/caso-aminatou-haidar.html>).

Consejo de Seguridad, esto es, “en el marco de los principios y arreglos de Naciones Unidas, al objeto de facilitar una solución política justa, definitiva y de acuerdo con las partes”⁸⁴⁴. Dos días antes una proposición no de ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados había precisado que el estatuto definitivo del Sáhara Occidental debía ser el “resultado del libre ejercicio del derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación mediante referéndum de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad”⁸⁴⁵.

El caso de la Sra. Haidar fue asimismo objeto de múltiples iniciativas por parte del Parlamento Europeo solicitando una mayor implicación del Consejo y de la Comisión⁸⁴⁶, que no obstante mantuvieron su habitual postura escurridiza sobre el conflicto del Sáhara

⁸⁴⁴ El Comunicado hecho público el 17 de diciembre de 2009 por la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dice lo siguiente:

El Presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero y su Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, han realizado gestiones en los últimos días con las autoridades del Reino de Marruecos a fin de hacer posible el retorno de la Sra. Aminetu Haidar.

El Gobierno español ante el agravamiento de la situación humanitaria de la Sra. Haidar, quiere hacer un nuevo llamamiento a las autoridades marroquíes para que dicho retorno pueda tener lugar a la mayor brevedad.

Este gesto honraría a Su Majestad el Rey de Marruecos y a las autoridades del Reino de Marruecos y pondría un vez más de manifiesto su compromiso con la democracia y la consolidación del Estado de Derecho. El Gobierno de España expresa su satisfacción con las políticas de modernización y reforma emprendidas por las autoridades del Reino de Marruecos y se compromete a acompañarlas. En este sentido, reafirma su voluntad de profundizar su cooperación en el marco del *Estatuto Avanzado* acordado entre la Unión Europea y Marruecos.

El Gobierno de España comparte la preocupación de la comunidad internacional para que en las próximas semanas se puedan dar las condiciones para que se avance en las negociaciones del proceso de Manhasset, negociaciones que deben desarrollarse en el marco de los principios y arreglos de Naciones Unidas, al objeto de facilitar una solución política justa, definitiva y de acuerdo con las partes.

Mientras se resuelve el contencioso, en conformidad con la posición de Naciones Unidas, España constata que la Ley marroquí se aplica en el territorio del Sáhara Occidental (vid. en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/105comunicado20091218.aspx>).

⁸⁴⁵ El 15 de diciembre de 2009 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre la solidaridad con la Sra. Aminetou Haidar, cuyo texto dice lo siguiente:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Que redoble todas las gestiones políticas y diplomáticas que sean necesarias para permitir el retorno de la señora Aminetou Haidar a su hogar, junto a su familia.
2. Solicitar la mediación activa del Representante Personal del Secretario General de Naciones Unidas para el Sáhara Occidental, señor Christofer Ross, y de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, señora Pillay, en relación con las obligaciones internacionales del Reino de Marruecos en el Territorio del Sáhara Occidental, entre ellas, el retorno de la señora Haidar.
3. Continuar ofreciendo a la señora Aminetou Haidar el estatuto de asilo o refugio, o en su caso del ejercicio del derecho que tiene a la nacionalidad española, mientras no pueda obtener documentación marroquí.
4. Seguir defendiendo los derechos a la libre circulación y residencia de la señora Aminetou Haidar.
5. Seguir defendiendo las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en el sentido de que el estatuto definitivo del Sáhara Occidental deberá ser resultado de la negociación y acuerdo entre las partes y del libre ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí, en el marco de Naciones Unidas". Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de diciembre de 2009.-Elena Valenciano Martínez-Orozco, Diputada.-Eduardo Medina Muñoz, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D-General, 18 de diciembre de 2009, N° 313).

⁸⁴⁶ Preguntas E-5870/09 E-5975/09, E-5976/09, P-6120/09, E-6241/09, E-6247/09, E-6248/09, E-6251/09, E-6282/09, E-6283/09, E-6284/09, E-6549/09.

Occidental, incluida la situación del respeto de los derechos humanos de su población, hasta que la repercusión mediática del caso provocó una Declaración de la Presidencia (de 11 de diciembre de 2009) expresando la preocupación de la UE por la salud de Aminetu Haidar y pidiendo de las autoridades marroquíes el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la cooperación con las autoridades españolas a fin de encontrar una solución positiva.

Más resuelta y determinante fue la propuesta de resolución presentada cinco días después, el 16 de diciembre, en el mismo Parlamento, en la que se pedía a Marruecos que permitiese *sin demora* el regreso al Sáhara Occidental de la Sra. Aminetu Haidar y respetase los derechos y libertades fundamentales de los defensores de los derechos humanos de los saharauis y de todas las personas bajo su soberanía, especialmente el derecho a la libre circulación y a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, todo ello en base a los Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Marruecos, en particular el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como el Acuerdo de asociación en vigor entre Marruecos y la UE (cuyo artículo 2 incorpora la denominada *cláusula democrática*)⁸⁴⁷. La perspectiva de una inminente solución del caso condujo a la retirada de esta propuesta.

En España siguen abiertos dos procesos judiciales por los crímenes de lesa humanidad cometidos en el Sáhara Occidental, uno concerniente a los crímenes cometidos por las autoridades marroquíes y otro mediante el que se acusa a los responsables del Frente POLISARIO y ciertas autoridades argelinas⁸⁴⁸. En relación con el primero, planteado por la querrela presentada (el 14 de septiembre de 2006) por varias organizaciones de derechos humanos⁸⁴⁹ contra militares y altos cargos marroquíes –Dris Basri, que falleció en París en

⁸⁴⁷ *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el Sáhara Occidental: el caso de Aminetu Haidar*, 16 de diciembre de 2009, RC\799778ES.doc., v. en particular los apartados 1 y 5.

⁸⁴⁸ Sobre estos asuntos y la incidencia que en ellos puede tener la reciente reforma de la LOPJ (Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial, por la que se modifica la LOPJ, BOE de 4 de noviembre de 2009), v. A. PEYRÓ LÓPEZ, “Le Sahara Occidental face à la compétence universelle en Espagne”, en V. CHAPAUX (dir.), *Sahara Occidental. Quels recours juridictionnels pour les peuples sous domination étrangère*, Bruylant, 2010, pp. 61-74 (pp. 71-74).

⁸⁴⁹ Las asociaciones querellantes son: la Asociación de Familiares de Presos y Desaparecidos Saharauis, la Federación Estatal de Instituciones Solidarias con el Pueblo saharauí, la Coordinadora Estatal de Asociaciones Solidarias con el Pueblo Saharauí, y la Asociación pro Derechos Humanos de España; a ellas han de sumarse familiares de desaparecidos saharauis, cifrados en más de medio millar desde 1975.

agosto de 2007, figuraba inicialmente entre los querellados-⁸⁵⁰ por presuntos crímenes de genocidio (en relación concursal con asesinatos, lesiones y tortura) cometidos desde 1975 en el Sáhara Occidental, los tribunales españoles reconocieron su competencia (el 29 de octubre de 2007) para la instrucción de los hechos denunciados sobre la base del “artículo 23.4 de la LOPJ, el principio de jurisdicción penal universal y la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de septiembre de 2005”⁸⁵¹.

Un mes más tarde (diciembre de 2007) la Asociación Saharaui de Defensa de los Derechos del Hombre (ASADEDH) se basó en el mismo principio (art. 23.4 LOPJ) para acusar de genocidio y crímenes contra la humanidad a una veintena de altos representantes del Frente POLISARIO y tres miembros de seguridad argelina (admitida a trámite el 5 de junio de 2009)⁸⁵². En enero de 2010, el magistrado-juez instructor Baltasar Garzón solicitó una comisión rogatoria de las autoridades judiciales argelinas a fin de viajar a Tinduf para tomar declaración a trece refugiados saharauis que figuran como testigos dentro de las diligencias abiertas en la Audiencia Nacional⁸⁵³. La solicitud del juez Garzón reiteraba la formulada once meses atrás (en febrero de 2009), regateada por el gobierno argelino con la observación de que la solicitud de ayuda judicial debía dirigirse directamente a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Tanto entonces como ahora el Ministerio de Justicia trasladaba al magistrado la imposibilidad, según el Ministerio de Asuntos Exteriores, de seguir ese cauce dado que la RASD no era –no es– reconocida por España como Estado⁸⁵⁴.

Una segunda reunión oficiosa

Marruecos y el Frente POLISARIO volvieron a reunirse, los días 11 y 12 de febrero de 2010, esta vez en el condado de Westchester (Nueva York), con la asistencia de Argelia

⁸⁵⁰ Entre los trece querellados contra quienes se concretó finalmente la acción penal destacan figuras prominentes como Housni Ben Sliman (jefe de la Gendarmería Real, quien fue galardonado por España con la Gran Cruz de Isabel la Católica en 2005, al que se acusa de ser “el superior que ordenó y dirigió presuntamente la campaña de detenciones y posteriores desapariciones en Smara en 1976”); Abdelhafid Ben Hachem (responsable de la Dirección General de la Seguridad Nacional, al que se considera uno de los principales implicados en los secuestros de El-Ayún y presuntamente ordenó las torturas que se cometieron en 1988) o Moustafa Hamdaoui (jefe del cuartel de la gendarmería en Tan Tan en 1981).

⁸⁵¹ Audiencia Nacional. Juzgado Central de Instrucción Nº 5; Diligencias Previas, Proc. Abreviado 362/2007 A, Auto de 29 de octubre de 2007 (Vid. en <http://arso.org/Garzon301007.pdf>); vid. también A. PEYRÓ, “Le Sahara Occidental face à la compétence universelle...”, cit., pp. 71-72.

⁸⁵² Audiencia Nacional. Juzgado Central de Instrucción Nº 5, 5 de junio de 2009; Ibíd. p. 72.

⁸⁵³ Juzgado Central de Instrucción Nº 5. Audiencia Nacional; Diligencias previas [procédure d’instruction préparatoire] 362/2007.

⁸⁵⁴ Vid. en <http://saharaoccidental.blogspot.com/2010/01/genocidio-genocide-genocide.html>.

y Mauritania en calidad de observadoras, sólo para constatar que ambos permanecían firmes en su desencuentro. Como se testimonió en el Informe del Secretario General remitido al Consejo de Seguridad en abril de 2010, ninguna de las partes estaba dispuesta a aceptar la propuesta de la otra como única base para las negociaciones, pues mientras el Frente POLISARIO “insiste en un referéndum con opciones múltiples, incluida la independencia... Marruecos insiste en un régimen de autonomía negociado y un referéndum de confirmación con una opción única”⁸⁵⁵. Unas semanas antes el Rey Mohamed VI había reiterado una vez más el *plan de regionalización avanzada* mediante la creación, como novedad, de una *Comisión Consultiva de Regionalización* que estaría presidida –como así ha sido- por el que fuera Embajador de Marruecos en España, Omar Azziman, siendo el territorio del Sáhara Occidental controlado por Marruecos una de las prioridades del anunciado plan de *descentralización*⁸⁵⁶.

En Westchester se volvieron a intercambiar acusaciones de violaciones de derechos humanos relativas a los saharauis en el Territorio y en los campamentos de refugiados cuya verificación escapa –hay que insistir una vez más- al mandato de la MINURSO, oponiéndose de nuevo Marruecos a la ampliación de dicho mandato y al establecimiento de un mecanismo especial de vigilancia de los derechos humanos en el Territorio, solicitado por el Frente POLISARIO⁸⁵⁷.

En relación con las actividades sobre el terreno relativas al control del alto el fuego, que sí incumben a la MINURSO, puede ser de interés reseñar el distinto cariz de las denuncias y violaciones cometidas por las partes en el período comprendido entre el 1 de abril de 2009 al 20 de marzo de 2010. Según el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad, la MINURSO observó en dicho período un total de cinco violaciones cometidas por las fuerzas militares del POLISARIO, lo que entrañó una disminución respecto de las registradas en el período anterior, consistentes, según las imputaciones

⁸⁵⁵ S/2010/175, pp. 4-5 (pár. 17).

⁸⁵⁶ Aunque el mencionado Plan fue presentado por Mohamed VI en un discurso (televisado el 3 de enero de 2010) como una idea revolucionaria tendente a la renovación y modernización de las estructuras del Estado, no es sino la formalización de un antiguo anhelo de la corona que no mira tanto a la descentralización política, sino más bien al ámbito de la gerencia administrativa. De hecho la recién creada Comisión Consultiva de Regionalización, que es designada por el Rey, se limita a ocuparse casi en exclusiva de la gestión económica, administrativa, social y cultural de las regiones a su cargo. Sobre el proyecto de regionalización de Marruecos y sus debilidades, vid. B. LÓPEZ GARCÍA y M. HERNANDO DE LARRAMENDI, “Sáhara y regionalización en Marruecos”, citl, pp. 81-95; Ibid. “El Sáhara Occidental, obstáculo en la construcción magrebí”, Doc. de trabajo publicado el 25 de marzo de 2005 en la web del Real Instituto Elcano (http://www.uam.es/otroscentros/TEIM/archivos/documentos/Lopez_Larramendi.pdf).

⁸⁵⁷ S/2010/175, pp. 4 y 16 (párrs. 16 y 76).

presentadas por el Real Ejército de Marruecos, en presuntas incursiones de soldados del Frente POLISARIO, circulación de vehículos con personal uniformado, construcción de albergues y ruidos de explosiones en la zona de separación”. Las investigaciones de la MINURSO –añade el Informe- “no permitieron confirmar tales denuncias...”⁸⁵⁸. Mientras que, de otra parte, la MINURSO observó y registró, veinticuatro nuevas violaciones cometidas por el Real Ejército de Marruecos, cifra que entraña un aumento en comparación con el período precedente (2008-2009), principalmente debidas a la realización de nuevas construcciones en la zona ocupada (un aeródromo en la zona restringida, el aumento de la altura de la berna, la colocación de una alambrada de púas de 200 metros...), así como movimientos de tropas y el transporte de material militar (la introducción de vehículos Atlas, la instalación de tres nuevas torres de radar...), que la MINURSO confirmó en su mayoría como violaciones del acuerdo militar No. 1, y que el Real Ejército de Marruecos justificó con la necesidad de aumentar “la seguridad para luchar contra posibles actividades de terrorismo, contrabando y tráfico”⁸⁵⁹.

El Informe del Secretario General (de 1º de abril de 2010) concluía con la estimación de que era improbable que las circunstancias propiciaran un cambio en la posición de las partes que aconsejara la reanudación de las negociaciones oficiales en un futuro previsible⁸⁶⁰. Apenas una ligera esperanza podía suscitar el hecho de que la Administración Obama parecía haberse desmarcado del apoyo prácticamente incondicional que la Administración Bush jr. prestó al proyecto *autonomista* de Marruecos⁸⁶¹. Y si no sobre la solución de fondo, ¿acaso no cabía propiciar avances en lo tocante a la vigilancia y protección de los derechos humanos del pueblo saharauí? ¿Acaso no podía esperar que su manifiesta violación acabe moviendo a las instituciones de la UE –de sus Estados Miembros- para sacar las naturales consecuencias de la *cláusula (de condicionalidad) democrática*, explícita en el *Acuerdo Euromediterráneo de*

⁸⁵⁸ S/2010/175, pp. 6-7 (párrs. 25-26 y 30).

⁸⁵⁹ S/2010/175, p. 6 (pár. 26).

⁸⁶⁰ S/2010/175, p. 16 (pár. 73). Como medida de seguimiento de la segunda ronda de conversaciones oficiosas, el Enviado Personal del Secretario General visitó la región por tercera vez del 17 al 25 de marzo y se reunió con los Jefes de Estado de Argelia, Marruecos y Mauritania, el Secretario General del Frente POLISARIO y otros altos cargos, conversaciones que confirmaron que el proceso de negociación seguía estando en punto muerto. En consecuencia, el Sr. Ross pidió que todas las partes interesadas se dieran un período de reflexión a fin de buscar ideas para impulsar el proceso; v. el Informe del Secretario General de abril de 2011 (S/2011/249, p. 5, párr. 22).

⁸⁶¹ “Mi gobierno”, escribe el Presidente Obama en la carta que remitió al soberano marroquí en julio de 2009 (publicada en <http://www.lematin.ma/Actualite/Journal/Article.asp?idr=110&id=116272>) “trabajaré con el suyo y con otras partes implicadas en la región para alcanzar una solución [en el Sáhara] que responda a las necesidades de la población en términos de gobernanza transparente, confianza en el Estado de derecho y de una justicia equitativa”, obviando en cambio cualquier alusión a la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara.

Asociación concluido con Marruecos (artículo 2)⁸⁶² e inscrita como elemento central de la Política Europea de Vecindad (PEV)?⁸⁶³.

La *Cumbre* UE-Marruecos celebrada bajo Presidencia española en marzo de 2010 parecía ofrecer la oportunidad. Se trataba de la primera Cumbre convocada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con un país socio del sur del Mediterráneo para impulsar el embrión de *Estatuto Avanzado* de Marruecos en la Unión⁸⁶⁴ y, vivas aún las secuelas del *caso Haidar*, para supuestamente ejercer presión y exigir reformas significativas del Reino Alauí en defensa de los derechos humanos, en general, y del pueblo saharaui, en particular, a cambio de la concesión de un trato privilegiado. Sin embargo, los dirigentes comunitarios mantuvieron la línea de tibieza habitual, dejando de nuevo el conflicto del Sáhara Occidental en el baúl de las denominadas *crisis olvidadas*⁸⁶⁵.

⁸⁶² *Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra*, firmado en Bruselas el 26.2.1996, en vigor en 2000 (DOCE, n° L 70, de 18.3.2000, p. 2). Sobre la valoración de la cláusula de condicionalidad democrática, en general, v. A. CEBADA ROMERO, “La cláusula democrática/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza*, Actas de las XXI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), ed. BOE, Madrid, 2003, pp. 87-104; A. ÚBEDA TORRES, “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, enero/abril (2009), pp. 49-88; y en su aplicación a Marruecos, J. FERRER LLORET, “Cooperación al desarrollo y derechos humanos. Estudio de las relaciones entre Marruecos, la Unión Europea y España”, en L. Garau Juaneda y R. Huexa Vinaixa (coords.), *Derecho Internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo*, Jornadas XVII AEPDIRI, ed. BOE, Madrid, 1999, pp. 43-65.

⁸⁶³ La PEV es hoy uno de los instrumentos prioritarios de la acción exterior de la UE a fin de crear un *círculo de vecinos virtuosos* al Este y en las orillas del Mediterráneo, con los que mantener unas relaciones estrechas y de cooperación sobre la base del respeto de los principios democráticos, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; vid. A. REMIRO BRÓTONS (coord.), P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, L. PÉREZ-PRAT y R. RIQUELME CORTADO, *Los límites de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes de España, Madrid, 2008, especialmente pp. 151-206.

⁸⁶⁴ *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé*, octubre de 2008. A propósito del mismo, vid. C. MARTÍNEZ CAPDEVILLA, “El Estatuto avanzado de Marruecos en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, septiembre/diciembre (2009), pp. 895-914; I. FÉRNANDEZ-MOLINA y R. BUSTOS, “El Estatuto Avanzado UE-Marruecos y la presidencia española de la UE”, Memorando OPEX N° 135/2010 (26/02/2010), accesible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/>. Véase el epígrafe “El Estatuto Avanzado de Marruecos en la UE (2008)”, en el Capítulo IV.

⁸⁶⁵ Las actividades de la UE en relación con el Sáhara Occidental se limitan al ámbito de la *ayuda humanitaria*. Según puede leerse en la pág. Web relativa a esta política (http://europa.eu/pol/hum/index_es.htm), la ayuda se lleva a cabo en todo el mundo, a veces lejos de las cámaras, en las denominadas *zonas en crisis olvidadas* o en situación de inestabilidad tras un conflicto. Es el caso –añade– de Chechenia, Cachemira, Nepal, Birmania (Myanmar), el Sáhara Occidental y Colombia; vid. también el Document de Travail des Services de la Commission, Direction Générale pour l’aide humanitaire –ECHO, Stratégie opérationnelle 2010, el cual caracteriza tales crisis (Forgotten Crisis Assessment –FCA) en atención a “la faible couverture médiatique, un manque d’intérêt des donateurs pour le peu d’engagement politique pour résoudre une crise” (SEC (2009) 1566 – 6/11/2009, p. 6). Sobre la pretendida posición de *Poncio Pilatos* de la UE v. J. SOROETA LICERAS, «La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía

Al término de la *Cumbre* de Granada la UE pidió, sí, a Marruecos “avances” en materia de derechos humanos y en la situación de los defensores de las libertades fundamentales, pero lo hizo con la *boca pequeña*, en rueda de prensa⁸⁶⁶, y no en la letra de la Declaración Conjunta adoptada el 7 de marzo de 2010, cuya única mención retórica al conflicto del Sáhara Occidental consiste en reiterar el discurso oficial acerca del apoyo de los *Veintisiete* a los esfuerzos del Consejo de Seguridad de “alcanzar una solución política definitiva, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental... así como la responsabilidad que a todas las partes incumbe en tal objetivo”⁸⁶⁷, letanía que el mismo Consejo (de Seguridad) repite en la resolución 1920 (2010) adoptada al mes siguiente.

La resolución 1920 (2010) del Consejo de Seguridad...

El 30 de abril de 2010 el Consejo de Seguridad (res. 1920-2010) renovó por un año más el mandato de la MINURSO dejándola de nuevo huérfana de competencias y recursos para vigilar el respeto y protección de los derechos humanos en el Territorio.

El Consejo, guiado particularmente por Francia —único miembro permanente del Consejo que en esta ocasión defendió abiertamente la iniciativa marroquí por la autonomía-⁸⁶⁸ vuelve a hacer oídos sordos a las reiteradas llamadas de atención provenientes de diversos frentes urgiendo a que el mandato de la MINURSO abarque la esfera de los derechos humanos.

Así lo demandó la delegación del Parlamento Europeo en el informe emitido en 2009 tras su visita al Sáhara Occidental y se reiteró en la propuesta de resolución del Parlamento sobre el caso de Aminetu Haidar, ya aludidos. Así lo vienen proclamado año tras año diversas ONG (*Human Rights Watch*⁸⁶⁹ y la *Society for Threatened People*⁸⁷⁰). Así lo

de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 34, 2009, pp. 823-864.

⁸⁶⁶ *Remarques de Herman VAN ROMPUY, Président du Conseil Européen, au sommet UE-Maroc*, Granada, 7 marzo 2010, PCE 47/10.

⁸⁶⁷ *Déclaration conjointe Sommet Union Européenne-Maroc*, Grenade, 7 mars 2010, 7220/10 (Presse 54), p. 2. V. también C. RUÍZ MIGUEL, «Cumbre UE-Marruecos: entre la divergencia política y la complicidad económica», GEES, Análisis nº 7614 (11 de marzo de 2010).

⁸⁶⁸ Security Council, S/C9917, 6305th Meeting (PM), p. 1.

⁸⁶⁹ V., por ej., el Informe de 2009 “Human Rights in Western Sahara and in the Tidouf Refugee Camps”); puede consultarse en la pág. Web de la Organización.

⁸⁷⁰ Comunicación presentada por la Organización ante el Consejo de Derechos Humanos con ocasión del EPU de Marruecos (marzo de 2008), en la que STP destaca que “con respecto a la plétora de violaciones de los derechos humanos se debería recomendar la prórroga del mandato de la MINURSO con el fin de vigilar la

reclamó por enésima vez el Representante del Frente POLISARIO, Ahmed Bujari, en la sesión celebrada por el *Comité Especial de Descolonización* el 16 de junio de 2009⁸⁷¹... Ha de recordarse asimismo que, sin ir tan lejos, el mismo Secretario General recomendó en su Informe al Consejo de Seguridad, en abril de 2010, repitiéndose a sí mismo⁸⁷², que el Consejo “a fin de garantizar el aprovechamiento óptimo de los recursos de las Naciones Unidas...reconozca oficialmente y aumente las funciones y responsabilidades de la MINURSO en la utilización de sus recursos para apoyar actividades de fomento de la confianza”⁸⁷³.

La resolución 1920 (2010) no aporta en realidad nada nuevo. Sólo su preámbulo añade un aguado guiño a la *dimensión humana del conflicto*, dándose el Consejo unos golpecitos de pecho cuando señala que es inaceptable “la consolidación del *statu quo*...a largo plazo” y observa “la necesidad de que todas las partes cumplan sus obligaciones teniendo en cuenta las funciones y responsabilidades de las Naciones Unidas y los párrafos pertinentes del Secretario General...”⁸⁷⁴. La parte dispositiva es prácticamente un calco de las resoluciones precedentes⁸⁷⁵.

situación de los derechos humanos y proteger a la población civil”; vid. el Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al pár. 15,c) del Anexo de la res. 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/WG.6/1/MAR/3. 11 de marzo de 2008, p. 10 (pár. 41).

⁸⁷¹ Doc. A/AC.109/2009/SR.7).

⁸⁷² V. también los remitidos al Consejo en años precedentes, en particular S/2006/249, pp. 12-13; S/2007/619, p. 16; S/2008/251, p. 16; S/2009/200, p. 15; S/2010/175, pp. 13 y 16 (párrs. 59, 75 y 76); vid. *Infra*.

⁸⁷³ Doc. S/2010/175, p. 16 (pár. 75).

⁸⁷⁴ Pár. 9 del preámbulo de la resolución 1920 (2010) del Consejo de Seguridad.

⁸⁷⁵ En la parte dispositiva de la resolución 1920 (2010), el Consejo de Seguridad:

1. *Reafirma* la necesidad de que se respeten plenamente los acuerdos militares concertados con la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) respecto de la cesación del fuego y *exhorta* a las partes a que se adhieran plenamente a esos acuerdos;
2. *Acoge con beneplácito* el compromiso de las partes de continuar el proceso de celebrar conversaciones oficiosas en pequeña escala para preparar una quinta ronda de negociaciones, y *recuerda* que había hecho suya la recomendación del informe de 14 de abril de 2008 (S/2008/251) de que la visión realista y el espíritu de compromiso de las partes eran esenciales para lograr progresos en las negociaciones;
3. *Exhorta* a las partes a que sigan dando muestras de voluntad política y trabajen en una atmósfera propicia para el diálogo a fin de iniciar una fase más intensiva y sustantiva de las negociaciones, de manera que se asegure la aplicación de las resoluciones 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008) y 1871 (2009) y el éxito de las negociaciones; y *afirma* su decidido apoyo al compromiso del Secretario General y de su Enviado Personal de encontrar una solución a la cuestión del Sáhara Occidental en este contexto;
4. *Exhorta también* a las partes a que continúen las negociaciones bajo los auspicios del Secretario General, de buena fe y sin condiciones previas, teniendo presentes los esfuerzos realizados desde 2006 y los acontecimientos posteriores, con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que permita la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, y poniendo de manifiesto la función y las obligaciones que incumben a las partes a este respecto;

Por otra parte, la forma de proceder del Consejo para la adopción de la resolución no sólo provoca una sensación *déjà vu*, sino que, asimismo, evidencia de nuevo su falta de voluntad y energía cuando una de las partes implicadas en el contencioso cuenta con las debidas influencias. Aunque la resolución fue adoptada por unanimidad, el debate reflejó, más que en ocasiones precedentes, el descontento generado entre los miembros no permanentes (particularmente del grupo africano, Nigeria y Uganda, y más tímido el expresado por México y Austria), no sólo por dejar a la MINURSO *sorda y ciega* en materia de derechos humanos, sino también por el proceso oscurantista, según la práctica ya consolidada, a través del cual se logró en *petit comité* el consenso de los P-5 sobre la base de un proyecto de resolución del *Grupo de Amigos* (Francia entre ellos) del Sáhara Occidental⁸⁷⁶; como dice un popular refrán “con estos amigos...”.

No ha de extrañar por tanto que Marruecos –a través de su Representante Permanente ante las Naciones Unidas, Mohamed Loulichki-, expresara de inmediato su satisfacción por una decisión que dejaba a la MINURSO donde estaba. Para el representante de Marruecos la resolución invitaba a la esperanza pues –decía- confirmaba los fundamentos de las resoluciones adoptadas desde el principio del proceso de negociaciones respecto al *Sáhara marroquí*, cuyos fundamentos residen –añadía- en el carácter viable, pertinente y prioritario de la *iniciativa marroquí de autonomía* y en la necesidad para todas las partes de hacer prueba de realismo y de espíritu de compromiso⁸⁷⁷.

El Representante del Frente POLISARIO ante la ONU trató también, por su parte, de ver la botella medio llena, atrayendo a su causa el lenguaje intencionadamente vago y

-
5. *Invita* a los Estados Miembros a que presten la asistencia adecuada para facilitar esas conversaciones;
 6. *Solicita* al Secretario General que lo mantenga informado periódicamente sobre el estado y la marcha de esas negociaciones bajo sus auspicios y expresa su intención de reunirse para recibir y examinar el informe;
 7. *Solicita* al Secretario General que presente un informe sobre la situación en el Sáhara Occidental bastante antes de que finalice el período del mandato;
 8. *Insta* a los Estados Miembros a que hagan contribuciones voluntarias para financiar medidas de fomento de la confianza que permitan que haya más contacto entre familiares que estén separados, en especial visitas familiares, así como otras medidas de fomento de la confianza que puedan acordar las partes;
 9. *Decide* prorrogar el mandato actual de la MINURSO hasta el 30 de abril de 2011;
 10. *Solicita* al Secretario General que siga adoptando las medidas necesarias para asegurar que en la MINURSO se aplique plenamente la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas respecto de la explotación y los abusos sexuales y que lo mantenga informado al respecto, e insta a los países que aportan contingentes a que adopten medidas preventivas apropiadas, incluida la de organizar actividades de sensibilización antes del despliegue, y otras medidas a fin de asegurar la plena rendición de cuentas en los casos de este tipo de conducta en que esté involucrado su personal;
 11. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión.

⁸⁷⁶ Security Council, SC/9917, 6305th Meeting (PM), pp. 1-2.

⁸⁷⁷ Vid. en http://www.map.ma/es/sections/politica/la_resolucion_1920_c/view.

confuso –en algún punto- de la resolución, la cual reafirma –dijo en su comunicado Ahmed Bujari- la naturaleza de la cuestión saharauí como un problema de descolonización que debe ser resuelto en base a la aplicación del derecho a la autodeterminación en el marco del mandato por el que la MINURSO fue establecida y enviada al Sáhara Occidental⁸⁷⁸. Sin embargo, son muchas las voces saharauíes que han denunciado la esterilidad, la rutina, el alineamiento por omisión del Consejo con los intereses de Marruecos, a la espera de que el Frente POLISARIO *entre en razón*, sea *realista*, se rinda a la fatalidad que Marruecos y los amigos llaman *compromiso*⁸⁷⁹.

...Y sus consecuencias en el campamento de Agdaym Izik

“El POLISARIO rompe los contactos con la ONU”, fue el titular de la noticia de la que se hacían eco los medios de comunicación apenas un mes después de que el Consejo adoptara la resolución 1920 (2010), “una decisión producto de nuestra irritación”, manifestó Ahmed Bujari como explicación a tenor de que la MINURSO –añadió- se está convirtiendo en un escudo de protección de un hecho colonial⁸⁸⁰.

La crisis había sido desatada en el otoño de 2010 por la muerte (el 24 de octubre) de un adolescente saharauí y el violento desmantelamiento (el 8 de noviembre) por las fuerzas de seguridad marroquíes del campamento de Agdaym Izik, instalado en las afueras de El-Ayún cuatro semanas antes, que abanderaba la masiva protesta de la población contra las difíciles condiciones socioeconómicas (como el desempleo y la discriminación) y exigía sus derechos sobre las riquezas y recursos naturales del Territorio. Aumentaba así la tensión de un conflicto hasta ahora adjetivado de *baja intensidad*.

El Informe del Secretario General de abril de 2011 relata así los hechos⁸⁸¹: A comienzos de octubre, un grupo de saharauíes levantó un campamento a unos 15 km al sureste de El-Ayún, con la intención de exigir medidas socioeconómicas a las autoridades marroquíes. El campamento fue creciendo de forma gradual hasta llegar a tener (basándose en las estimaciones transmitidas por el Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite del

⁸⁷⁸ V. en <http://www.spsrasd.info/es/detail.php?id=11421>.

⁸⁷⁹ V., por ejpl., <http://www.saharalibre.es/modules.php?name=News&file=article&sid=3935>.

⁸⁸⁰ V. la noticia en *El País*, 29 de mayo de 2010; puede consultarse en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Polisario/rompe/contactos/MINURSO/elpepuint/20100528elpepuint_12/Tes.

⁸⁸¹ Doc. S/2011/249, pp. 1, pár. 3 y pár. 12.

Instituto de la ONU para Formación Profesional e Investigaciones) 6.610 tiendas con más de 15.000 personas acampadas. Pese a las gestiones realizadas por el Enviado Personal (Sr. Ross) y el Representante Especial (Sr. Abdel-Aziz) “ante sus interlocutores marroquíes en un intento de desalentar cualquier medida por la fuerza contra las personas que estaban en el campamento”, sigue el informe, “a primeras horas de la mañana, fuerzas auxiliares y agentes de policía de Marruecos dispersaron por la fuerza a los acampados y destruyeron el campamento, utilizando gases lacrimógenos, cañones de agua, porras y altavoces instalados en vehículos y helicópteros [...] Ese mismo día, grupos de marroquíes atacaron hogares de civiles saharauis y a sus residentes”⁸⁸². Y si bien la Comisión investigadora creada por la Cámara Baja del Parlamento de Marruecos para restablecer los hechos afirmó en sus conclusiones que “las exigencias puramente sociales de las personas acampadas habían sido instrumentalizadas por terroristas y exdelincuentes como parte de un plan apoyado por Argelia contra la unidad y estabilidad de Marruecos” y, asimismo, Marruecos indicó que “elementos extranjeros de cédulas de Al-Qaida en el Magreb podrían haberse infiltrado en el Sáhara Occidental”, esta información “no pudo ser corroborada por la MINURSO”⁸⁸³. No se discute en cambio –afirma el Secretario General– “que el 24 de octubre un joven saharauí de 14 años... fue muerto y otros 4 fueron heridos por fuerzas de seguridad marroquíes cuando se dirigían al campamento”⁸⁸⁴.

Los violentos incidentes tuvieron lugar el mismo día en que estaba prevista la apertura de la tercera reunión oficiosa entre Marruecos y el Frente Polisario, programada para la mañana del 8 de noviembre en Long Island (Nueva York), que como era de esperar no condujo a resultado alguno. Según el Enviado Especial, Christopher Ross, la agenda de la nueva cita debía acoger *en pie de igualdad* las posiciones maximalistas de las partes a fin de explorar, de manera amplia y franca, fórmulas de compromiso que permitan la celebración de un referéndum de autodeterminación en el Sáhara Occidental de conformidad con la legalidad internacional⁸⁸⁵.

⁸⁸² Ibíd. p. 2, pár. 8.

⁸⁸³ Ibíd. p. 3, pár. 14.

⁸⁸⁴ Ibíd. p. 18, pár. 90.

⁸⁸⁵ Apenas dos meses antes, en septiembre de 2010, SM el Rey Mohamed VI aprovechó su visita a Nueva York con ocasión de la apertura del 65º período de sesiones ordinario de la Asamblea General para proclamar a los cuatro vientos su reiterado plan de autonomía para un *Sáhara marroquí* con el fin de hallar una solución definitiva al conflicto, calificado de *artificial* –dice el discurso dirigido al plenario de la Asamblea General– en torno a la recuperación por Marruecos de sus provincias del sur, iniciativa “que se ha granjeado el apoyo de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad, calificando repetidas veces, los esfuerzos que la

Flaco favor hizo a las buenas intenciones expresadas por el Enviado Especial que en la sesión de consultas del plenario del Consejo de Seguridad, celebrada a puerta cerrada el día 16 de noviembre (2010), tras escuchar distintos informes (del mismo Christopher Ross, del Subsecretario General de la ONU para operaciones de paz, Abul Khare, de la Unión Africana y del Frente Polisario), las conclusiones del Consejo se limitaran a lamentar y deplorar, sin condenar, los hechos ejecutados por efectivos de Marruecos en el campamento saharauí⁸⁸⁶. La búsqueda del consenso entre los P-5 también le impidió ordenar, como pidieron varios miembros no permanentes del Consejo –y la Unión Africana- una investigación internacional independiente sobre el asalto al campamento de El-Ayún. Añádase que, amén del bloqueo y/o expulsión de los medios de comunicación, la MINURSO, ya de por sí *sorda y ciega* por la carencia de competencia y recursos para vigilar el respeto de los derechos humanos en el Territorio, quedó además *semi-paralítica*, restringida la libertad de movimientos de sus efectivos durante los sucesos de noviembre de 2010⁸⁸⁷. Estas restricciones a los desplazamientos de la MINURSO, había advertido ya el mencionado Informe del Secretario General, “constituyen una violación de lo dispuesto en el acuerdo sobre el estatuto de la Misión concertada en 1999 entre las Naciones Unidas y Marruecos e interfieren con la capacidad de la MINURSO para cumplir su mandato. Además, la interceptación de las patrullas militares de la MINURSO supone una violación del acuerdo militar número 1”⁸⁸⁸.

La extrema cautela con la que se pronunció el Consejo sobre la situación más grave vivida en el Sáhara Occidental desde que hace treinta años se decretara el alto el fuego supone, en definitiva, una nueva muesca en su ya (des)acreditado doble rasero y falta de credibilidad. El silencio, la complicidad y la indiferencia de las instituciones internacionales

motivaron, de serios y dignos de credibilidad...”; v. el discurso de SM el Rey Mohamed VI en la 65ª sesión plenaria de la Asamblea General, cuya lectura fue dada por el Primer Ministro, Abbas El Fassi, puede consultarse en <http://www.maroc.ma/PortailInst/Es/Actualites/ONU.htm>

⁸⁸⁶ V. Diario de Naciones Unidas (Nº 2010/221) dando cuenta de las Consultas del Plenario (privadas) del Consejo de Seguridad sobre el Sáhara Occidental, celebrada el día 16 de noviembre de 2010 (15 horas).

⁸⁸⁷ La MINURSO –dice el Secretario General en su informe de abril de 2011- “no pudo vigilar la situación de los derechos humanos en el campamento porque las autoridades marroquíes le impidieron el acceso. Los intentos de realizar patrullas militares y las visitas del personal de policía y seguridad de las Naciones Unidas fueron impedidos o abortados en varias ocasiones. Las autoridades marroquíes de El-Ayún y de la Misión Permanente de Marruecos ante las Naciones Unidas protestaron por los intentos de la MINURSO de acercarse al campamento, y advirtieron de que esta no debía interactuar directamente con la población en lo que describieron como una *cuestión puramente interna y de carácter social*... Estas restricciones a los desplazamientos –continúa el mismo Informe- constituyen una violación de lo dispuesto en el párrafo 13 del acuerdo sobre el Estatuto de la Misión concertado en 1999 entre las Naciones Unidas y Marruecos e interfieren con la capacidad de la MINURSO para cumplir su mandato. Además, la interceptación de las patrullas militares de la MINURSO suponen una violación del acuerdo militar número 1” (S/2011/249, pp. 1-2, pars. 4 y 5).

⁸⁸⁸ Doc. S/2001/249, p. 2, pár. 5.

es la denuncia que pretende transmitir el Frente POLISARIO, no tanto para tocar tambores de guerra –inviabile y desaconsejable en todo caso- sino más bien para movilizar a la opinión pública mundial en el sentido de que el proceso de libre determinación del Sáhara Occidental sigue inconcluso, siendo el ejercicio del derecho de autodeterminación de su población la única salida pacífica posible de esta largo conflicto⁸⁸⁹.

Más reuniones oficiosas... ¿a la búsqueda de modalidades de negociación innovadoras?

Desde los acontecimientos de Agdaym Izik –preludio de la *primavera árabe*⁸⁹⁰- la situación en el Territorio ha seguido tensa entre la población saharauí y las fuerzas marroquíes⁸⁹¹. Al mismo tiempo las partes, los Estados vecinos y otros Estados – particularmente los integrantes del *Grupo de Amigos*- han llevado a cabo una actividad considerable a fin de tratar de contribuir al proceso general de negociación mediante el establecimiento gradual de la confianza y la manera de abordar en el futuro las cuestiones básicas⁸⁹².

En el período comprendido entre noviembre de 2010 y julio de 2011 se celebraron seis rondas más de *conversaciones oficiosas* entre Marruecos y el Frente POLISARIO⁸⁹³ con la participación activa en el debate –por primera vez- de las delegaciones de Argelia y Mauritania⁸⁹⁴. Dado que las partes continúan aferradas a posiciones incompatibles – autonomía como única opción v. referendun con opciones múltiples- como base para las

⁸⁸⁹ “El POLISARIO avisa de un clamor de guerra” es no obstante el titular del que se hacían eco los medios de comunicación a tenor del mensaje lanzado por el delegado del Frente POLISARIO en España, Bucharaya Beyin, el día 19 de noviembre de 2010; v. *El País* del sábado 20 de noviembre.

⁸⁹⁰ V. en este sentido B. LÓPEZ GARCÍA, “El Sáhara Occidental en el nuevo tiempo árabe”, publicado en *El País (Tribuna)* el 30 de mayo de 2001.

⁸⁹¹ Los disturbios de mayor relieve tuvieron lugar en Dakhla el 26 de febrero víspera del 35º aniversario de la proclamación de la RDASA, entre manifestantes saharauís y civiles marroquíes, que se saldaron con varios civiles heridos y la destrucción de bienes. Seis días antes hubo manifestaciones en las principales ciudades marroquíes en el marco del denominado Movimiento del 20-F de las que no obstante estuvo ausente el contencioso del Sáhara Occidental; v. el artículo de prensa de B. LÓPEZ GARCÍA, “El Sáhara Occidental...”, cit. Supra.

⁸⁹² V. el Informe del Secretario General de 1º de abril de 2011 (S/2011/249), especialmente el apartado III, pp. 5-10.

⁸⁹³ El primer encuentro de este período y tercera reunión oficiosa desde que en 2007 se inició esta modalidad tuvo lugar del 7 al 10 de noviembre de 2010 en Long Island (Nueva York); en el mismo lugar se celebraron la cuarta (del 16 al 18 de diciembre de 2010) y quinta reunión (del 21 al 23 de enero de 2011). En Mellieha (Malta) se celebró la sexta ronda de conversaciones del 7 al 9 de marzo de 2011; y la séptima (del 5 al 7 de junio de 2011) y octava (el 20 y 21 de julio) de nuevo en Manhasset (Nueva York). Como medida de seguimiento de las conversaciones, el Enviado Personal del Sáhara Occidental visitó la región y las capitales de tres Estados del Grupo de Amigos del Sáhara Occidental (Londres, París y Madrid).

⁸⁹⁴ Se insistió, no obstante, en que de las cuestiones básicas debían ocuparse únicamente las partes, Marruecos y el Frente POLISARIO (S/2011/249, p. 7, pár. 31).

negociaciones futuras, el objetivo de estas nuevas rondas de conversaciones ha consistido en buscar modalidades innovadoras para impulsar el proceso oficial de negociación y los temas específicos de debate, esto es, cómo y qué negociar independientemente del estatuto definitivo del Sáhara Occidental⁸⁹⁵. Así, respecto de los temas que se debatirían, las partes convinieron en examinar dos propuestas: el programa de remoción de minas y los recursos naturales del Sáhara Occidental⁸⁹⁶. En cuanto a las modalidades innovadoras de negociación las partes acordaron examinar tres cuestiones: qué constituye provocación y cómo evitarla, qué medidas podrían adoptarse para calmar la situación (*apaisement*), y qué actividades diversificadas y complementarias podría realizar el Enviado Personal⁸⁹⁷.

Sin embargo, aunque Marruecos y el Frente POLISARIO hicieron votos de compromiso serio, franqueza y respeto mutuo, las conversaciones pusieron una vez más de relieve una total falta de confianza y recelo mutuo en cuanto a los parámetros de cualquier debate. La delegación de Marruecos expresó su preocupación –afirma el Secretario General en el Informe remitido al Consejo de Seguridad en abril de 2011⁸⁹⁸– de que el Frente POLISARIO esté tratando de lograr que las conversaciones vuelvan al último Plan de Paz (*Baker II*), “en vez de acoger la propuesta de Marruecos sobre la autonomía y de presentar a la comunidad internacional la conclusión de que no se ha hecho ningún progreso apreciable sobre las cuestiones básicas del estatuto futuro del Sáhara Occidental y el ejercicio de la libre determinación” (sic). Por su parte, la delegación del POLISARIO expresó la preocupación de que Marruecos esté *mareando la perdiz* explotando la búsqueda de modalidades innovadoras y temas de debate “para apartar a las reuniones del examen de las propuestas de abril de 2007” y “dar a la comunidad internacional la apariencia de progreso...”.

Y no le falta razón, pues tras más de cuatro años en los que se han celebrado ocho rondas de conversaciones oficiosas⁸⁹⁹, la voluntad política de participar en *verdaderas*

⁸⁹⁵ Ibíd. p. 7, pár. 30.

⁸⁹⁶ Sobre este tema v. *Infra*.

⁸⁹⁷ S/2011/249, p. 9, pár. 39.

⁸⁹⁸ Ibíd. p. 9, pár. 40.

⁸⁹⁹ Una nueva ronda de conversaciones está programada para los días 11 a 13 de marzo de 2012, en Greentree, cerca de Nueva York. En ella se prevé la discusión de nuevas ideas del Secretario General sobre buen gobierno, especialmente en lo que concierne al medio ambiente, los recursos naturales y el desminado, sin prejuzgar el estatuto final del territorio. Asimismo, la ronda debe permitir a las partes examinar la situación de las medidas de confianza y los resultados de la última reunión de coordinación de ACNUR (Ginebra, 24 y 25 de enero de 2012).

negociaciones sigue estando en punto muerto⁹⁰⁰, y es probable –vaticina el Secretario General- “que las partes sigan sin querer apartarse de la esencia de sus propuestas”⁹⁰¹, al tiempo que las medidas de fomento de la confianza experimentaban reveses importantes⁹⁰² en el magma del deterioro de la situación de los derechos humanos y de la seguridad en el Territorio⁹⁰³.

Aún así el Secretario General encuentra signos de esperanza en el hecho de que los movimientos de protesta registrados en el mundo árabe, incluidos países del Magreb, para reclamar reformas políticas y socioeconómicas apunten un camino hacia adelante que pueda llegar a alterar el *statu quo* del conflicto⁹⁰⁴. En reconocimiento de este hecho estima que “la opinión de la población del Sáhara Occidental, tanto dentro como fuera del Territorio, con respecto a su estatuto definitivo son más importantes que nunca para la búsqueda de una solución que sea justa y duradera”, pues de lo contrario –añade el Secretario General- un acuerdo “sobre el que esa población no haya expresado su opinión de forma clara y convincente probablemente generará nuevas tensiones en el Sáhara Occidental y en la región”⁹⁰⁵. Negociar *seriamente* es la consigna lanzada por el Secretario General a las partes (Marruecos y Frente POLISARIO) y a los países vecinos (Argelia y Mauritania), a los que pide mayor asistencia al proceso. Incluir a representantes respetados, examinar más a fondo sus respectivas propuestas y dedicar un esfuerzo adicional a determinar y examinar cuestiones de buen gobierno con miras a satisfacer las necesidades del pueblo del Sáhara Occidental, son las iniciativas transmitidas por el Secretario General al Consejo de Seguridad a fin de su eventual recomendación a las partes⁹⁰⁶.

Lastima que los buenos augurios y consejos del Secretario General (a partes y vecinos) acerca de como encarar la pronta y justa solución del contencioso del Sáhara Occidental no vayan acompañadas de su recomendación al Consejo de Seguridad de ampliar el mandato de

⁹⁰⁰ Ibid. p. 9, pár. 41.

⁹⁰¹ Ibid. p. 23, pár. 119.

⁹⁰² Así, el intercambio de visitas familiares por vía aérea y los servicios de teléfonos gratuitos, que son los componentes principales del programa de medidas de fomento de la confianza, permanecen interrumpidos (las primeras desde el 26 de marzo de 2010 y los segundos desde el 20 de septiembre) debido al desacuerdo entre las partes (Ibid. pp. 16-17).

⁹⁰³ Ibid. pp. 17-20, también *Infra*.

⁹⁰⁴ Ibid. párs. 2, 15 y 35.

⁹⁰⁵ Ibid. pár. 120.

⁹⁰⁶ Ibid. pp. 23-24, pár. 120, también p. 8, pár. 35.

la MINURSO -que es “la única presencia de Naciones Unidas en el Territorio”⁹⁰⁷ - para que asuma la verificación y control de la situación de los derechos humanos en el sentido larga y reiteradamente reclamado por múltiples instancias ya mencionadas, a las que se han sumado las voces del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos o, en España, el mismísimo Congreso de los Diputados⁹⁰⁸. En su informe (de abril de 2011) el Secretario General se contenta⁹⁰⁹ con *tomar nota* de las iniciativas recientes de Marruecos estableciendo un *Consejo Nacional de Derechos Humanos* –nuevo nombre que se da al ya existente e ineficaz Consejo Consultivo para los Derechos Humanos- y comprometiéndose a “lograr un acceso sin trabas ni reservas a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas)” a fin de examinar “sobre una base independiente, imparcial y sostenida, las violaciones denunciadas de los derechos universales del pueblo del Sáhara Occidental”⁹¹⁰ ¿Independiente e imparcial? Cabe recordar que el Informe final del EPU de Marruecos emitido por el Consejo en 2008 no llegó siquiera a mencionar la grave situación de los derechos humanos que ya entonces se vivía en el Sáhara Occidental⁹¹¹.

⁹⁰⁷ S/2011/249, p. 25, pár. 126.

⁹⁰⁸ *Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, para que la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) asuma también la responsabilidad de la protección de los derechos humanos* (BOCG, Congreso de los Diputados IX Legislatura, 11 de abril de 2011, Serie D, Núm. 552, pp. 11-12), mediante la que se insta al Gobierno a:

1. “Manifestar ante el Secretario General de Naciones Unidas su postura favorable y su compromiso para que la MINURSO asuma la protección de los derechos humanos en los territorios ocupados del Sáhara Occidental.
2. Tomar en sus manos la dirección del trabajo a favor de que la MINURSO asuma la protección de los derechos humanos, y a que anime públicamente a todos los Estados miembros de la Unión Europea a adoptar una postura favorable para que la MINURSO asuma la protección de los derechos humanos”.

⁹⁰⁹ Y eso a pesar de que el Secretario General fue consciente al remitir al Consejo de Seguridad su Informe de 1º de abril de 2011 que “[L]as Organizaciones locales e internacionales de defensa de los derechos humanos determinaron que (en los movimientos de protesta de otoño de 2010) más de 200 saharauis, algunos de ellos niños, habían sido privados de libertad. Muchos saharauis, entre ellos mujeres, personas de edad y personas con discapacidad, han afirmado que fueron objeto de torturas o malos tratos, incluidas amenazas o actos de violencia sexual, en el curso de la operación de desmantelamiento o cuando estaban detenidos. Los familiares de los saharauis detenidos han afirmado que no pudieron obtener información sobre el paradero de sus parientes...”. Asimismo, hasta la Comisión parlamentaria marroquí (v. *supra*) observó que para enero de 2011 “se habían entablado procedimientos judiciales respecto de más de 185 saharauis” que incluían la remisión de 19 saharauis al Tribunal Militar, de los cuales “al menos cinco son miembros de organizaciones saharauis de defensa de los derechos humanos”; v. S/2011/249, p. 18, pár. 92.

⁹¹⁰ *Ibíd.* pp. 4 y 24, párs. 17 y 121.

⁹¹¹ V. *supra*

Y la historia se repite. El 27 de abril de 2011 el Consejo de Seguridad (res. 1979-2011) prolongó por un año más la presencia de la MINURSO en el Territorio (hasta el 30 de abril de 2012) dejándola de nuevo maniatada en materia de derechos humanos, siendo así el único contingente de la ONU desplegado en África que carece de competencias en este ámbito.

En la resolución 1979 (2011) el Consejo de Seguridad mantiene en lo esencial el derrotero de resoluciones precedentes sobre la manera de abordar la solución del contencioso del Sáhara Occidental y suscribe las recomendaciones del Secretario General respecto de la protección de los derechos humanos. De manera que, tras reiterar que *acoge con beneplácito* “los serios y creíbles esfuerzos de Marruecos por hacer avanzar el proceso hacía una solución...” a tenor de la propuesta presentada por el Reino en abril de 2007, y “*tomando nota...* de la presentada por el Frente Polisario...” en la misma primavera, el Consejo de Seguridad invita “en este contexto a las partes a que demuestren una mayor voluntad política para llegar a una solución –política, justa, duradera y mutuamente aceptable...- *incluso* ahondando en sus deliberaciones sobre las propuestas de la otra parte” a fin de “iniciar una fase más intensiva y sustantiva de las negociaciones, asegurando así la aplicación de las resolución 1754 (2007” y las que le sucedieron⁹¹². *Beneplácito* que asimismo muestra el Consejo respecto del establecimiento de un Consejo Nacional de Derechos Humanos en Marruecos con un componente especial dedicado al Sáhara Occidental –lo que no es sino reconocer la competencia de una institución pública marroquí en territorio ocupado-, así como en relación con los demás compromisos asumidos por el Reino en materia de derechos humanos.

El único tímido y limitado paso dado por el Consejo de Seguridad -en comparación con resoluciones precedentes- en relación con el respeto de los derechos humanos ha sido la de mencionarlos en el preámbulo de la resolución (1979-2011), destacando la necesidad de mejorar su situación “en el Sáhara Occidental y en los campamentos de Tinduf, y alentando a las partes a que colaboren con la comunidad internacional para establecer y aplicar medidas independientes y creíbles que aseguren el pleno goce de los derechos humanos, teniendo

⁹¹² V. el preámbulo y el numeral 4 y 6 de la res. 1979 (2011) del Consejo de Seguridad (he añadido cursivas)

presentes las obligaciones pertinentes que les incumben en virtud del Derecho Internacional”⁹¹³.

Lo que se dice es claramente insuficiente y, desde cierto punto de vista, perverso, al comparar la situación de los derechos humanos en un territorio ocupado sujeto a un proceso de descolonización aún pendiente con la propia de los campamentos de refugiados. Debe recordarse además –lo que no hace el Consejo– la relevancia del IV Convenio de Ginebra (1949) sobre las obligaciones que incumben a toda potencia ocupante de un territorio, así como que Marruecos no es a día de hoy (1º de agosto de 2011) parte en instrumentos tan significativos como el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998) y la Convención contra la desaparición forzada de personas (2006), como tampoco, en los que sí es parte, ha consentido, salvo excepción, someterse a los mecanismos de control instituidos con carácter facultativo, caso de la Convención contra la tortura y otras penas o tratos inhumanos o degradantes (1984) y su Protocolo Facultativo (2002) instituyendo un sistema de visitas periódicas por órganos independientes, que las autoridades del Reino ni siquiera se han dignado firmar⁹¹⁴.

Derechos deducidos del principio de libre determinación

Sobre los cimientos de la *Carta Magna de la Descolonización* (res. 1514-XV), el primer paso para articular jurídicamente la lucha anticolonialista consistió en la desvinculación del territorio colonial respecto del metropolitano. La *Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional* (res. 2625-XXV) lo expresó en estos términos: «El territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra, y esa condición... existirá hasta que el pueblo de la colonia o del territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta”.

Despojada la potencia administradora del escudo legitimador de su soberanía sobre el *territorio no autónomo*, la libre determinación de su población no puede en consecuencia explicarse como secesión o separación contraria a su integridad territorial, sino como ejercicio de un derecho reconocido como principio *imperativo*, desarrollado en múltiples

⁹¹³ *Ibíd.*

⁹¹⁴ V. por todos la serie de Tratados depositados ante el Secretario General de Naciones Unidas, Caps IV (Derechos Humanos) y XVIII (Asuntos Penales); puede consultarse en <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>.

resoluciones de la Asamblea General a partir de la Carta de Naciones Unidas, expresado convencionalmente en los Pactos sobre Derechos Humanos⁹¹⁵, y así proclamado por la Corte Internacional de Justicia (asunto de *Timor Oriental*, 1995)⁹¹⁶.

El territorio por descolonizar se caracteriza progresivamente como una entidad con un *status* internacional propio con corolarios que se predicán de los Estados soberanos⁹¹⁷. El más llamativo consiste en estimar contraria al principio de no intervención cualquier medida de fuerza o represiva de la metrópoli para impedir el ejercicio del derecho de libre determinación de la población y, consecuentemente, legítima la lucha armada de los movimientos de liberación nacional y el apoyo que reciban de terceros (res. 2625-XXV), estando en cambio proscrita toda ayuda proporcionada a la potencia administradora⁹¹⁸.

El conflicto armado librado apenas España abandonó el Sáhara Occidental entre el Frente POLISARIO y Marruecos quedó en suspenso con las propuestas de arreglo (1988) y el plan de aplicación (*Plan de Arreglo*), auspiciados por la OUA⁹¹⁹ y bendecidos por el Consejo de Seguridad en 1990 (res. 658), lo que supuso un alto el fuego (en vigor desde el 6 de septiembre de 1991) y el establecimiento (res. 690-1991) de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

Los movimientos de liberación nacional fueron, además, reconocidos como representantes legítimos de los pueblos coloniales, confiriéndoles la condición de observadores y hasta de miembros en Organizaciones internacionales afines. Este paso lo dio en 1984 la Organización para la Unidad Africana (OUA) al admitir como miembro de

⁹¹⁵ Cf. artículo 1 común al Pacto sobre derechos civiles y políticos (PIDCP) y al Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).

⁹¹⁶ CIJ, s. de 30 de junio de 1995, para. 29.

⁹¹⁷ Para un examen completo del principio de libre determinación en su aplicación a los pueblos coloniales y sus consecuencias, vid. A. REMIRO, R. RIQUELME, E. ORIHUELA, J. Díez-Hochleitner y L. Pérez-Prat, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 111-121, así como la bibliografía citada en esta misma obra en las pp. 841-843.

⁹¹⁸ La legitimidad de la lucha armada de los movimientos de liberación colonial y contra la ocupación extranjera ha tenido y tiene numerosos partidarios en el mundo en desarrollo, así como en los sectores progresistas del mundo desarrollado; de ahí el interés de quienes les son políticamente adversos de confundirlos indiscriminadamente con los movimientos y acciones *terroristas*, como las que Marruecos pretende atribuir al Frente POLISARIO por virtud de sus presuntos vínculos con la rama magrebí de Al Qaeda, desmentidos en los documentos recientemente filtrados por *WikiLeaks*; vid. la publicación de la noticia en *El País* de 4 de diciembre de 2010 (sección Internacional, p. 4).

⁹¹⁹ Resolución AHG/Res. 104 (XIX), adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en su 19ª período de sesiones (Addis Abeba, 6-12 de junio de 1983); su texto también puede verse en la res. 38/40 (1983) de la Asamblea General de la ONU.

pleno derecho a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD)⁹²⁰, lo que supuso, como protesta, la retirada de Marruecos de la Organización⁹²¹. La membresía de la RASD en la OUA (hoy Unión Africana, UA) impidió no obstante al Frente POLISARIO beneficiarse en Naciones Unidas –que lo había reconocido como legítimo representante del pueblo saharaui⁹²²- del estatuto de observador que la Asamblea General ofrece a los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Organización africana⁹²³.

Principio fundamental del Derecho de la Descolonización es el respeto de la *integridad del territorio de la colonia*, que la potencia administradora no debe alterar. En el caso del Sáhara Occidental el respeto de su integridad territorial supone la intangibilidad de los límites convenidos entre España y Francia en los tratados de 27 de junio y 11 de diciembre de 1900, 3 de octubre de 1904 y 14 de noviembre de 1912. De acuerdo con estos tratados el Sáhara Occidental contaría con una superficie de doscientos sesenta y seis mil kms.cuadrados, con un límite septentrional con Marruecos a lo largo de cuatrocientos cuarenta y cinco kms. situado sobre el paralelo 27° 40', un reducido límite de treinta kms.con Argelia, en el ángulo nororiental, una larguísima frontera de mil quinientos setenta kms.con Mauritania en el este y en el sur, y una fachada marítima en el oeste sobre el Atlántico de más de mil kms⁹²⁴.

⁹²⁰ La RADS fue proclamada por el Consejo Nacional Provisional Saharaui el 27 de febrero de 1976; v. en <http://www.arso.org/03-1s>. <http://www.arso.org/03-1s.htm>. La vigente Constitución de la RADS fue adoptada por el X Congreso Nacional el 4 de septiembre de 1999; v. en <http://www.arso.org/03-const.99.htm>.

⁹²¹ Aproximadamente cincuenta Estados, la mayoría africanos, reconocen a la RASD. En plena campaña bélica llegaron a sumar más de ochenta, pero el número decreció cuando, en la década de los noventa, se creyó cercana la celebración del referéndum de autodeterminación; vid. el Informe de la Presidenta –Sr. Catherine Lalumière- de la Delegación *ad hoc* que visitó el Sáhara Occidental en el otoño de 2001, p. 4 (PE 313.354, accesible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/471/471192/471192fr.pdf). Véase el epígrafe “El Sáhara Occidental y las relaciones argelino-marroquíes”, en el Capítulo II.

⁹²² Asamblea General, res. 35/19, de 11 de noviembre de 1980. Estados –como los europeos- que no reconocen a la RASD sí reconocen al Frente POLISARIO como representante legítimo del pueblo saharaui.

⁹²³ Asamblea General, res. 2621 (XXV, 1970), 3280 (XXIX, 1974) y 35/167 (1980).

⁹²⁴ 1.062 son los kilómetros de litoral apuntados en el Informe de la Misión que visitó el Sáhara Español en 1975 (Doc. A/10023/Rev. 1, pár. 117), mientras que los barajados por la RASD dibujan una costa de 1.200 kilómetros.

Figura 1: *Mapa político del Sáhara Occidental*

Fuente: RASD⁹²⁵

Dentro de estas fronteras la *población de la colonia* a efectos de la libre determinación se identifica con la *población autóctona*, esto es, la arraigada en el territorio al producirse el hecho colonial; pero también con la *población sobrevenida* como consecuencia de ese hecho mientras la colonización fue conforme con el Derecho Internacional en vigor. Ha de negarse en cambio que formen parte de la población colonial a tales efectos los *nuevos* pobladores o *colonos*, asentados en el territorio cuando el mantenimiento del hecho colonial se consideraba incompatible con el principio, ya positivado, de libre determinación de los pueblos (coloniales). La alteración demográfica del territorio no autónomo por la potencia que lo administra u ocupa de hecho está prohibida por el Cuarto Convenio de Ginebra (1949).

⁹²⁵ V. en la pág. oficial de la RASD, <http://www.arso.org/SOMAP2.GIF> (consultada el 1º de noviembre de 2011). Más adelante examinaremos la propuesta de la RASD (Ley Nº 03/2009, de 21 de enero de 2009) sobre los espacios marinos del Sáhara Occidental.

Desde este punto de vista puede considerarse la afluencia sistemática de inmigrantes propiciada por Marruecos en los ya más de treinta y cinco años transcurridos desde que ocupó el Sáhara Occidental, creando una situación de hecho –que hace de la población autóctona minoría en su propio territorio⁹²⁶- que quebranta los principios de la descolonización. Sobre la base del censo elaborado por España en 1974, la MINURSO, tras examinar más de ciento treinta mil reclamaciones procedentes en un 90% de Marruecos, publicó entre 1999 y 2000 un listado de 86.412 personas que, según su Comisión de Identificación, tenían derecho a votar en un referéndum de autodeterminación del Sáhara Occidental⁹²⁷.

La atribución al pueblo colonial de las riquezas y recursos naturales del territorio se proyecta como la dimensión económica de su desvinculación respecto del país que lo administra u ocupa. De esta forma, el núcleo duro del principio de soberanía permanente aplicable a los pueblos coloniales consiste en afirmar en los términos de la Asamblea General que “los recursos naturales constituyen el patrimonio de los Territorios no autónomos, incluidas las poblaciones autóctonas”⁹²⁸.

Que el Gobierno de Marruecos, con la connivencia de intereses económicos y financieros transnacionales con cabecera en las grandes potencias capitalistas, exploten en beneficio propio las riquezas naturales del Sáhara Occidental en violación flagrante del principio de soberanía permanente de la población es hoy la piedra de toque del reforzamiento de la ocupación del territorio por Marruecos⁹²⁹.

⁹²⁶ Así, en 2002 se estimaba que en El-Ayún la población saharauí sólo representa el 30%, en Smara el 20% y en Dakhla el 10%; v. el Informe realizado por *France Libertés* (Fondation D. Mitterrand), tras la Misión internacional de investigación realizada en el Sáhara Occidental del 28 octubre al 5 de noviembre de 2002, p. 30; accesible en <http://www.arso.org/FL101102s.pdf>.

⁹²⁷ V. el Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, de 20 de febrero de 2001 (Doc. S/2001/148, numeral 8). También el elaborado por la Delegación *ad hoc* del Parlamento Europeo tras su visita al Sáhara en el otoño-invierno de 2001-2002 (Rapport de la Présidente de la délégation ad hoc Sahara Occidental, Mme Catherine Lalumière, Vice-Présidente du PE, pp. 9, 11 y 16 (DELE\MAGH\CR\471\471192FR.doc PE 313.354).

⁹²⁸ V. en este sentido las afirmaciones de la Asamblea General en el marco del tema relativo a las *Actividades económicas y de otro tipo que afectan a los intereses de los pueblos de los Territorios no autónomos*, por ej., res. 63/102 (2008), 64/98 (2009), 65/109 (2010).

⁹²⁹ No abundan los trabajos en lengua española dedicados al tema de la soberanía permanente del pueblo saharauí a sus recursos naturales desde la perspectiva del Derecho Internacional; cabe así destacar las recientes contribuciones de A. M^a BADIA MARTÍ, “La cuestión del Sáhara Occidental y la explotación de sus recursos naturales”, en *El Derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo*, Homenaje a la prof. V. Abellán Honrubia, Madrid, Marcial Pons, 2009, vol. I, pp. 29-53 (especialmente pp. 41-48); y de J. SOROETA LICERAS, “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más)

El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales

De acuerdo con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas los intereses de los pueblos de los territorios no autónomos están por encima de cualesquiera otras consideraciones, constituyendo su bienestar y desarrollo el “encargo sagrado” de las potencias que asuman la responsabilidad de su administración.

Sacando una natural consecuencia, la *Carta Magna de la Descolonización* (res. 1514-XV, de 14 de diciembre de 1960) afirmó en su preámbulo que los pueblos pueden “para sus propios fines, disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”, pues de poco o nada serviría la libre determinación de la condición política o del modelo de desarrollo económico y social, prevista en su parte dispositiva, si las riquezas y recursos del territorio por descolonizar han sido agotados ya o expoliados antes de que ésta tenga lugar.

La resolución 1803 (XVII), canon de la “soberanía permanente sobre los recursos naturales” proclamado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1962, hizo de dicha soberanía aplicada a los pueblos coloniales “elemento básico del derecho a la libre determinación”⁹³⁰. No fue por casualidad que ambos, libre determinación y soberanía económica, coincidiesen en su expresa proclamación. La violación del derecho soberano de pueblos y naciones sobre las riquezas y recursos naturales de su territorio, subrayó la resolución 1803 (XVII), “es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz”. La Asamblea General lo ha reafirmado *enérgicamente* en una serie de resoluciones posteriores en las que *decididamente* apoya, además, los esfuerzos de los países en desarrollo y de los pueblos de los territorios bajo dominación colonial y ocupación extranjera en su lucha para recobrar el control efectivo de sus recursos naturales”⁹³¹.

La expresión convencional del principio vino de la mano de los Pactos Internacionales de derechos humanos (civiles y políticos, PIDCP, y económicos sociales y culturales, PIDESC, 1966). “Para el logro de sus fines”, dispone el artículo 1.2 común a ambos, “*todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales...*”, un

de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y los derechos humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 34, 2009, pp. 823-864.

⁹³⁰ Como antecedente, v. la res. 1314 (XII), adoptada por la Asamblea General el 12 de diciembre de 1958 donde la soberanía permanente sobre las riquezas y recursos naturales de territorios dependientes se configura ya como “elemento básico del derecho a la libre determinación”.

⁹³¹ Así, Res. 3016-XXVII (1972), 3171-XXVIII (1973)...

“derecho inherente de todos los pueblos”, añaden otros preceptos de los Pactos, del que en ningún caso pueden verse privados⁹³².

Atendiendo a esta reflexión, en los programas y planes dirigidos a la plena aplicación de la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* (ress. 2621-XXV, 1970, y sucesivas)⁹³³ la Asamblea General exhorta a los Estados miembros, en general, y a las potencias administradoras, en particular, a velar mediante medidas legislativas, administrativas o de otra índole a fin de que las actividades económicas realizadas en los territorios no autónomos no tengan consecuencias perjudiciales para los intereses de su población, sino que, por el contrario, se encaminen a salvaguardar su derecho de autodeterminación mediante la garantía del uso y disposición de los recursos naturales del territorio. La Asamblea sostuvo al tiempo una enérgica campaña contra las actividades extranjeras económicas y financieras realizadas en perjuicio de los intereses de las poblaciones dependientes⁹³⁴.

La *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* (res. 3281-XXIX, de 14 de diciembre de 1974) completó el régimen jurídico del principio aplicable a los territorios dependientes y extrajo consecuencias. En ella se afirma el deber que tienen “todos los Estados de prestarles asistencia” (artículo 16.1), negándoseles, en cambio, “el derecho de promover o fomentar inversiones que puedan constituir un obstáculo para la liberación de un territorio ocupado por la fuerza” (artículo 16.2). Como consecuencia, la Carta proclama la responsabilidad económica del Estado que practica esas políticas coercitivas “ante los países, territorios y pueblos afectados, en lo que respecta a la restitución y la plena compensación por la explotación y el agotamiento de los recursos naturales y de toda otra índole de esos países, territorios y pueblos, así como por los daños causados a esos recursos”, con la consiguiente obligación de reparar⁹³⁵.

⁹³² V. artículos 25 del PIDESC y 47 del PIDCP.

⁹³³ V., por ej., res. 35/118, 36/68, 37/32, 52/78, 54/91, 55/147, 56/74...

⁹³⁴ Una vez que en 1975 Portugal renunció a su planteamiento numantino en Angola y Mozambique y en 1979 expiró la *debellatio* blanca de Rodesia del Sur, el principal punto de mira estaba en África del Sur, tanto por su política en Namibia como por su régimen de *apartheid* y discriminación racial (*vid.*, por ej. res. 36/51, 37/31, 38/50...).

⁹³⁵ Así lo ilustra, aún partiendo que se trató de un caso excepcional, el Decreto N° 1, de 27 de septiembre de 1974, del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, que prohibió la explotación no autorizada de los recursos naturales del Territorio y afirmó la responsabilidad internacional derivada de las actividades que la violaran. El caso de Namibia ha de interpretarse en los términos de la res. 276 (1970) del Consejo de Seguridad

En la misma línea, la Resolución III aprobada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar atribuye a los habitantes de los territorios no autónomos o bajo ocupación extranjera los derechos reconocidos por la Convención de Jamaica (1982), que se ejercerán en su beneficio y de conformidad con sus necesidades e intereses⁹³⁶. De esta manera las potencias colonialistas no podían aprovechar los recursos de los nuevos espacios marinos bajo soberanía o jurisdicción del ribereño para su propio enriquecimiento ni ver en ellos una razón adicional para retrasar, entorpecer o adulterar el proceso descolonizador⁹³⁷.

El régimen de la titularidad económica de los pueblos coloniales sobre los recursos naturales de su territorio se siguió desarrollando en las resoluciones adoptadas por la Asamblea General bajo el epígrafe de las *Actividades de los intereses extranjeros, económicos y de otro tipo, que constituyen un obstáculo para la aplicación de la Carta Magna de la Descolonización*⁹³⁸. En ellas se subraya que “la explotación y el saqueo de los recursos marinos y demás recursos naturales de los Territorios coloniales y no autónomos por parte de intereses económicos extranjeros, en violación de las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, constituyen una amenaza a la integridad y la prosperidad de esos Territorios”, y se reitera que “toda Potencia administradora que prive a los pueblos coloniales de Territorios no autónomos del ejercicio de sus legítimos derechos sobre sus recursos naturales... incumple las solemnes obligaciones que ha contraído en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”.

A partir de 1995 la Asamblea General (res. 50/33) estableció una distinción fundamental entre las actividades económicas que interfieran negativamente en los intereses

declarando ilegal la continuación de la presencia de África del Sur en Namibia y, en consecuencia, carentes de validez todas las medidas adoptadas por el gobierno sudafricano. V. también *Infra*.

⁹³⁶ La Resolución III de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar “Declara que: a) En el caso de un territorio cuyo pueblo no ha haya alcanzado la plena independencia u otro régimen de autonomía reconocido por las Naciones Unidas, o de un territorio bajo dominación colonial, las disposiciones concernientes a derechos e intereses con arreglo a la Convención se aplicarán en beneficio del pueblo del territorio con miras a promover su bienestar y desarrollo; b) En el caso de una controversia entre Estados relativa a la soberanía sobre un territorio al que sea aplicable la presente resolución y respecto de la cual las Naciones Unidas hayan recomendado determinados medios de solución, las partes en esa controversia celebrarán consultas acerca del ejercicio de los derechos a que hace referencia el apartado a). En esas consultas, los intereses del pueblo del territorio de que se trate constituirán una consideración fundamental” (Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar).

⁹³⁷ De ahí que la Asamblea General (res. 36/51, 1981, pár. 18 de su parte dispositiva) condenara “enérgicamente a Sudáfrica por continuar su explotación y saqueo de los recursos naturales de Namibia, en total menosprecio de los legítimos intereses del pueblo namibiano, y por su extensión ilegal del mar territorial y su proclamación de una zona económica exclusiva a lo largo de la costa de Namibia”.

⁹³⁸ Res. 31/7 (1976), 48/46 (1993), 49/40 (1994)...

de los pueblos coloniales y las emprendidas para beneficiarlos, expresándose en este caso en términos más prácticos y flexibles a tenor de la consideración del “valor de las inversiones económicas extranjeras” siempre y cuando se lleven “a cabo en colaboración con los pueblos de los territorios no autónomos y conforme con sus deseos con miras a aportar una contribución válida al desarrollo socioeconómico de esos territorios” en aras del ejercicio de su derecho a la libre determinación⁹³⁹.

El Plan de Acción del Segundo Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo (2001-2010)⁹⁴⁰ acoge el mismo enfoque al establecer, entre los ámbitos en que las potencias administradoras deben tomar medidas con carácter prioritario, las dirigidas a “conservar los recursos naturales, proteger el medio ambiente y ayudar a los pueblos de los territorios no autónomos a lograr el nivel máximo de autonomía económica...”; de ahí que invite a los Estados miembros a considerar la posibilidad de adoptar en el ámbito nacional disposiciones, inclusive legislativas, que disuadan “de toda medida y actividad, comercial o de otra índole que pudiera ser perjudicial para el ejercicio del derecho de libre determinación e independencia de los pueblos de los territorios no autónomos”⁹⁴¹.

No se trata, por tanto, de prohibir la exploración, explotación, desarrollo y disposición de los recursos naturales del territorio por descolonizar, sino de hacer que dichas actividades sean conformes con las necesidades e intereses de su población y en su beneficio, e insistir, como consecuencia, en la obligación que incumbe a la potencia administradora, como a todo Estado que comercie con ella, de evitar el saqueo o cualquier actividad contraria a los intereses económicos del pueblo colonial en la medida que las mismas constituyen un obstáculo para satisfacer sus legítimas aspiraciones a la libre determinación⁹⁴².

La responsabilidad de la potencia administradora dimanante del incumplimiento de estas obligaciones ya ha sido planteado ante la Corte Internacional de Justicia. En un caso Portugal demandó a Australia por haber concluido con Indonesia, ocupante *de facto* de

⁹³⁹ Asamblea General, ress. 52/72, 53/61, 54/84, 55/18, 56/66, 62/113, 63/102, 64/98, 65/109.

⁹⁴⁰ Asamblea General, res. 55/146 (2000).

⁹⁴¹ Anexo de la res. 56/61, especialmente párs. 12 y 17.

⁹⁴² V. R. FISERA, *A People vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources and Transnational Corporation in Western Sahara*, European Master's Degree in Human Rights and Democratisation 2003-2004, Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, Venice University of Deusto, Bilbao, pp. 5 y 33-40 (accessible en <http://www.arso.org>); esta tesis también ha sido publicada parcialmente en el *Anuario de Acción Humanitaria*, 2005, pp. 15-66; H. M. HAUGEN, “The Right to Self-determination and Natural Resources: The case of Western Sahara”, *3/1 Law, Environment and Development Journal*, 2007, pp. 70-85 (accessible en <http://www.lead-journal.org/content/07070.pdf>).

Timor Oriental, un tratado de delimitación, prospección y explotación de la plataforma continental en el llamado *Timor Gap* (1989); en otro, fue Nauru la que demandó a Australia, a cuenta esta vez de la explotación abusiva de sus fosfatos por las potencias administradoras (Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda)⁹⁴³. Lamentablemente (a los efectos de iluminar el alcance normativo y consecuencias del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales de los pueblos coloniales), la negativa de la Corte a ejercer su jurisdicción en el primer caso⁹⁴⁴ y el desistimiento del demandante en el segundo⁹⁴⁵, nos privaron de un pronunciamiento del alto tribunal sobre el fondo⁹⁴⁶.

En el asunto de las *Actividades armadas en el territorio del Congo* (República Democrática del Congo c. Uganda) la Corte sí ha tenido ocasión de concluir (s. de 19 de diciembre de 2005)⁹⁴⁷ que Uganda violó sus obligaciones como potencia ocupante del distrito de Ituri (RDC) en orden a prevenir los actos de pillaje, explotación y tráfico ilícito de recursos naturales, especialmente diamantes, cometidos (sea por sus fuerzas armadas o por entidades privadas) en territorio ocupado, comprometiendo así su responsabilidad internacional en virtud del artículo 43 del Reglamento de La Haya de 1907 (Convenio IV, relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre).

La soberanía permanente del pueblo saharaui sobre los recursos naturales

Cita obligada en relación con la soberanía permanente del pueblo saharaui sobre los recursos naturales de su territorio la constituye el informe emitido, el 29 de enero de 2002, por el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, Hans Corell, sobre la legalidad, en el contexto del Derecho Internacional, de las actividades de prospección y evaluación

⁹⁴³ Nauru reclamaba la rehabilitación de ciertas tierras fosfáticas explotadas con anterioridad a su independencia, en el período de la administración fiduciaria ejercida por Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, esgrimiendo que se infringió el principio de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales habida cuenta de que se agotó un recurso importante en condiciones extremadamente injustas, acarreado su extracción la extenuación física del suelo del Territorio.

⁹⁴⁴ CIJ, s. de 30 de junio de 1995, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/84/6948.pdf>.

⁹⁴⁵ Notificado (el 9 de septiembre de 1993) una vez que la Corte había rechazado las excepciones preliminares y declarado competente para conocer del caso (CIJ, s. de 26 de junio de 1992, <http://www.icj-cij.org/docket/files/80/6794.pdf>).

⁹⁴⁶ En la sentencia dictada por la Corte en el asunto de *Timor oriental* (s. 30 de junio de 1995), el Juez Weeramantry emitió no obstante una opinión disidente en la que, a tenor del principio de soberanía permanente de los pueblos coloniales, afirmó la responsabilidad que incumbe a la potencia que administra u ocupa un territorio no autónomo, como en general a la comunidad internacional, de velar porque todas las actividades económicas que se realicen en él tengan por objeto fortalecer y diversificar sus economías en beneficio de los pueblos de esos territorios; CIJ, *Reports* (1995), pp. 153-154.

⁹⁴⁷ CIJ, *Reports* (2005), párs. 248-250.

petrolera concertadas por Marruecos con empresas extranjeras en zonas frente a la costa del Sáhara Occidental⁹⁴⁸. Tras analizar los principios jurídicos establecidos en las Naciones Unidas, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y la práctica de los Estados, el dictamen concluye que las actividades de exploración y explotación serían ilegales de llevarse a cabo “sin atender los intereses y deseos del pueblo del Sáhara Occidental”, dado que las mismas “infringirían los principios jurídicos internacionales aplicables a las actividades económicas relacionadas con los recursos minerales –análogicamente aplicables a otras riquezas- de los Territorios no autónomos”⁹⁴⁹, una condición, la de territorio no autónomo, que no se vio afectada -advierte asimismo este dictamen- por los *Acuerdos de Madrid*, en la medida en que España, como potencia administradora, no podía por sí sola transferir la soberanía sobre el territorio ni conferir a ninguno de los signatarios la condición de potencia administradora⁹⁵⁰.

No era la primera vez que Naciones Unidas hacía referencia expresa a la necesidad de salvaguardar los recursos naturales del Sáhara. En tiempos del Sáhara Español, la Asamblea General invitó a la potencia administradora a respetar sus resoluciones “sobre las actividades de los intereses extranjeros económicos y de otro tipo, que operan en los países y territorios coloniales y abstenerse de toda medida que pueda retardar el proceso de descolonización del Territorio” (res. 2711-XXV, 1970), una invitación que la Asamblea reiteró en 1974 (res. 3292-XXIX) haciéndola extensiva a “todos los Estados” a fin de que se “abstengan de contribuir con sus inversiones al mantenimiento de la situación colonial en el Territorio”.

La letra del *nonato* Estatuto político del Territorio del Sáhara elaborado por España y aprobado por la *Yemaá* en julio de 1974 pretendió reflejar el principio afirmando que “[A]l pueblo saharauí corresponde la propiedad exclusiva de sus riquezas y recursos naturales y el disfrute de sus beneficios” (artículo 3)⁹⁵¹, asumiendo asimismo España el compromiso de

⁹⁴⁸ Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Doc. S/2002/161, distribuido el 12 de febrero de 2002.

⁹⁴⁹ V. el numeral 25 del Dictamen (Doc. S/2002/161); así como las aclaraciones del mismo H. CORELL en “The legatity of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara”, *paper* presentado en la *International Conferencia on multilateralismo and International law, with Wester Sahara as a case study*, Pretoria, diciembre de 2008, publicado por N. Botha, M. Oliver, D. van Tonder (eds.), *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, VerLoren van Themaat Centre, University of South Africa, 2010, pp. 231-247.

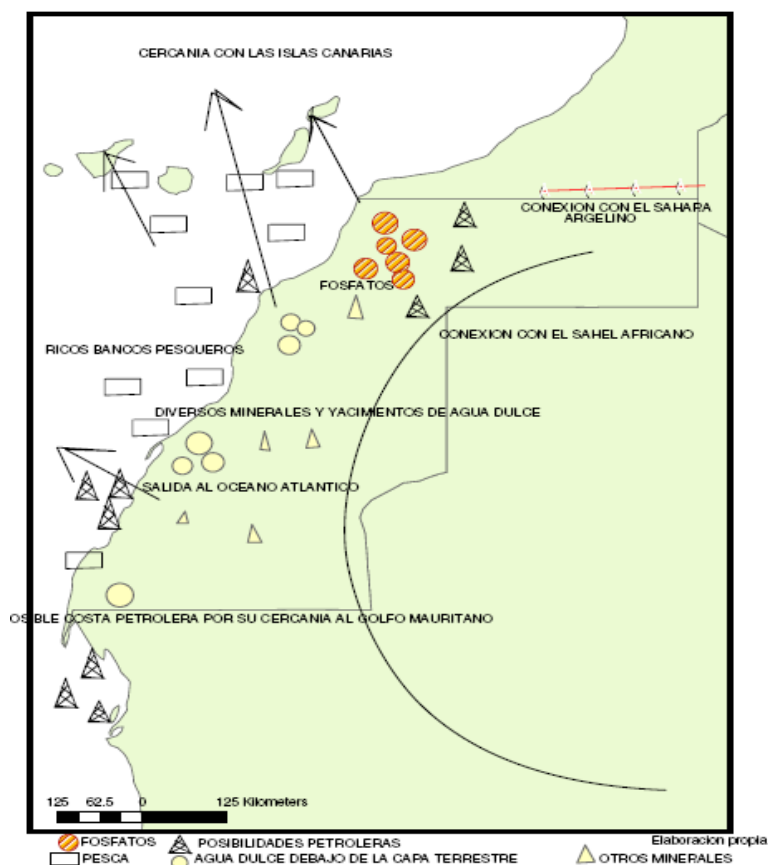
⁹⁵⁰ V. el numeral 6 del Dictamen (Doc. S/2002/161).

⁹⁵¹ El 21 de septiembre de 1973, el Jefe del Estado Español, general Francisco Franco, ya había dirigido una comunicación a la *Yemaá* en la que anunciaba los aspectos esenciales del proyectado Estatuto de autonomía

garantizar al “pueblo saharaui la integridad de su territorio y el libre ejercicio de su derecho a la autodeterminación” (artículo 2) como colofón de la proyectada –y finalmente fallida– transición autonómica⁹⁵².

La importancia de los recursos del Sáhara Occidental en el fortalecimiento de la ocupación marroquí

Figura 2: *Recursos naturales del Sáhara Occidental*



Fuente: M. GORDUÑO GARCÍA, “Geoestrategia en el Sáhara Occidental”, *XII Congreso Internacional de ALADAA*, México D.F

relativo al Sáhara (*atlántico*, lo calificaba su primera disposición), entre los que destaca el compromiso histórico del Estado español “de proseguir con el mayor impulso posible el desarrollo económico y social del Territorio, reconociendo al pueblo saharaui la propiedad de sus recursos naturales y los beneficios de su explotación; v. el Informe de la Misión de visita al Sáhara Español (Doc. A/10023/Rev. 1, pár. 83).

⁹⁵² España tuvo la intención de que el anunciado (en agosto de 1974) referéndum de autodeterminación del Sáhara Occidental fuera precedido de un período transitorio de autonomía sobre la base del Estatuto político de 1974. Según sus términos, España seguiría representando al Territorio en el ámbito internacional y garantizando su defensa e integridad, mientras que un nuevo gobierno representado por la *Yemaá* se haría cargo de los asuntos y administración interna; V. la Carta de fecha 10 de julio de 1974 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas (Doc. A/9655).

Si durante gran parte de la colonización española se pensó que el Sáhara era un territorio vasto y árido con una reducida variedad de recursos explotables de cierta entidad, el descubrimiento de ricos y extensos depósitos de fosfato en la región de Bu Craa (en la zona noroccidental, a unos cien kilómetros de la costa atlántica)⁹⁵³ modificó radicalmente la perspectiva económica del Territorio. Los datos estimados así lo avalaban. Según informó la Misión de Naciones Unidas tras visitar el Territorio en la primavera de 1974⁹⁵⁴, las reservas –estimadas en mil setecientos millones de toneladas- de roca fosfática de alta calidad⁹⁵⁵ fácilmente extraíble (a *cielo abierto*) y transportable⁹⁵⁶ convertían al Sáhara Occidental en el segundo exportador del mineral, después de Marruecos⁹⁵⁷.

Aparte de los fosfatos, poco más se conocía entonces del potencial minero de la región. Y en cuanto a la pesca, la carencia de infraestructuras (portuarias en particular) y las malas condiciones geográficas (peligrosas corrientes, barras de arena...) impedían en aquel tiempo el aprovechamiento en gran escala de los ricos recursos del banco sahariano⁹⁵⁸.

Pesca y prospección minera constituyeron la *almendra* de los protocolos anexos al *Acuerdo tripartito de Madrid* (14 de noviembre de 1975) sobre los aspectos económicos de

⁹⁵³ Los yacimientos de fosfato fueron descubiertos –o al menos se informó de ello al Gobierno español- en 1947, pero sólo en 1962 un estudio detallado de la Empresa Nacional Minera del Sáhara S.A. (ENMISA) reveló la magnitud de las reservas y las posibilidades de explotación económica de la cuenca fosfatada. Al finalizar la fase de investigación, la de explotación corrió a cargo de Fosfatos de Bu-Craa (FOSBUCRAA) dependiente del INI; v. Orden de 19 de febrero de 1971 por la que el Gobierno español regulaba la investigación y explotación minera en zonas reservadas de la Provincia del Sáhara (BOE de 5 de marzo de 1971), modificada por Orden de 4 de julio de 1974 (BOE de 5 de julio).

⁹⁵⁴ Doc. A/10023/Rev. 1, 10 de octubre de 1975.

⁹⁵⁵ Hoy se estima que las reservas de fosfatos del territorio del Sáhara Occidental, incluidas las del rico yacimiento de Bu-Craa, contienen 1.130 millones de metros cúbicos de roca fosfática (v. la Carta de fecha 8 de abril de 2009 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad y la Asamblea General por el representante del Frente POLISARIO, distribuida como documento de la Asamblea General, Doc. A/63/871-S/2009/198, p. 2). El producto extraído, la fosforita, es de una gran pureza, rozando el 80%. Otras propiedades de este mineral, tales como la reactividad, la filtrabilidad, el consumo de ácido, el prensado del producto, la ausencia de materia orgánica... hacen que sea particularmente apropiado para la fabricación de ácido fosfórico, aún dentro de las normas más exigentes; vid. J. MADRE CASORRÁN, ingeniero de la empresa en tiempos de la colonización española, “La explotación de los fosfatos de Bu-Craa”, accesible en <http://www.tecnicaindustrial.es/TIAdmin/Numeros/12/39/a39.pdf>.

⁹⁵⁶ En todo caso, el transporte del mineral a lo largo de más de 100 kilómetros de desierto exigió una ingente obra de ingeniería, consistente en la construcción e instalación de una cinta transportadora de 98,6 kilómetros de longitud y de un pantalan de 3.127 metros; *Ibíd.*

⁹⁵⁷ “La producción comercial de fosfatos [de la mina de Bu-Craa] empezó apenas en 1974, año en que se exportaron 2,1 millones de toneladas, previéndose un aumento paulatino hasta llegar a 10 millones de toneladas en 1980, lo que ya en aquel tiempo ascendía a un valor aproximado de 680 millones de dólares de los Estados Unidos en el mercado mundial” (Informe de la Misión de Visita de la ONU, Doc. A/10023/Rev. 1, p. 179).

⁹⁵⁸ *Ibíd.*, párs. 120 y 170 y ss.

la transferencia de la administración del Sáhara Español a Marruecos y Mauritania⁹⁵⁹. Protocolos secretos⁹⁶⁰, pronto enterrados bajo los escombros del conflicto armado librado en el territorio a partir de 1976.

Aunque hay quienes han considerado que al ocupar el vacío que dejaba España –y después Mauritania- Marruecos no contempló los recursos naturales del Sáhara entre los principales objetivos de sus pretensiones anexionistas, siendo éstos más bien de carácter estratégico político, es indudable que siempre han desempeñado un papel crucial en el reforzamiento de la ocupación marroquí⁹⁶¹. “De hecho” –se ha llegado a decir- “este conflicto puede ser percibido como un conflicto que interesa esencialmente a los recursos naturales y su explotación por Marruecos”⁹⁶²; el control de los recursos por Marruecos constituiría “el pilar de la ocupación”⁹⁶³. Baste recordar que fue en 1980, en plena contienda bélica, cuando Marruecos inició la construcción de un muro defensivo (*berma*)⁹⁶⁴ a fin de mantener bajo control la región del Noroeste del Sáhara Occidental, donde se ubican las principales minas de fosfatos y las recursos de los espacios marinos adyacentes a su costa⁹⁶⁵, recursos que las

⁹⁵⁹ En relación con la pesca, el acta de las conversaciones mantenidas por las partes preveía el reconocimiento conjunto por Marruecos y Mauritania de derechos de pesca en las aguas del Sáhara a favor de 800 barcos españoles durante 20 años, debiendo España abonar a partir del sexto año un canon sometido a las reglas de la cláusula de la nación más favorecida. Respecto de la prospección minera, España se comprometía a ceder a la sociedad pública marroquí *Office Chérifien des Phosphates* (OCP) el 65% del capital social de FOSBUCRAA, conservando el 35% del accionariado restante, así como el derecho a la importación del porcentaje equivalente al de su participación.

⁹⁶⁰ A diferencia del *Acuerdo de Madrid*, registrado y publicado a instancias de Marruecos de conformidad con el art. 102 de la Carta en la Serie de Tratados de la ONU (vol. 985, núm. 14.450, 1975, pp. 257-260), no se hizo otro tanto con las Actas de las conversaciones relativas a los aspectos económicos derivados de la misma; su texto puede no obstante consultarse en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *El Sáhara, un problema pendiente*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), Madrid, pp. 67-69.

⁹⁶¹ Ya en 1974 un Informe del Banco Mundial definió el Sáhara Occidental como el territorio más rico del Magreb debido a sus reservas de fosfato y por contar con el banco pesquero más importante del mundo; v. *Guía del Mundo*, 2009, Sección II, Países y territorios, Sáhara, p. 481.

⁹⁶² V. R. FISERA, *A people vs. Corporations? Self-Determination...*, cit. p. 5; también H.M HAUGEN, “The Right to Self-determination and natural resources...”, cit., pp. 73-75; y T. SHELLEY, “Natural resources and Western Sahara”, en C. Olsson et al., *The Western Sahara Conflict. The Role of Natural Resources in Decolonization*, Uppsala, 2006, pp. 17-21 (p. 17).

⁹⁶³ V. la obra dirigida por V. CHAPPAUX, *Western Sahara Occidental. Which legal remedies for peoples under foreign domination?*, Bruylan, 2010, que dedica la parte (II) a «The Sinews of the Occupation: Western Sahara and the Economic Interest», con contribuciones de J. ETIENNE y C. POITEVIN.

⁹⁶⁴ Hoy la *berma* es un conjunto de varios muros militarizados de una longitud superior a dos mil setecientos kilómetros, rodeado de *bunkers* y campos minados, dirigidos a consolidar el territorio ocupado; dando forma a lo que se ha calificado de auténtica *Muralla China* en pleno desierto (vid. en este sentido el *Rapport de la Présidente de la délégation ad hoc Sahara Occidental*, Mme C. LAUMIÉRE, tras su visita al Territorio en el otoño de 2001 (DELE\MAGH\CR\471\471192FR.doc, PE 313.354, p. 11).

⁹⁶⁵ Se estima que la extensa plataforma continental sahariana alberga unas doscientas especies de peces, sesenta de moluscos, así como cefalópodos y crustáceos. Las algas son igualmente de una riqueza en variedad y cantidad

autoridades marroquíes explotan en beneficio propio sin atender los deseos e intereses de la población saharauí, que no obtienen rentabilidad alguna de tales actividades ni siquiera como fuerza de trabajo.

A pesar de la interesada falta de información y opacidad oficial que reina en el Reino sobre los aspectos económicos de la ocupación, diversos estudios revelan que “las riquezas naturales del Sáhara Occidental son desviadas para el único beneficio de algunas personas que ocupan puestos militares y políticos”⁹⁶⁶. Ello que ha permitido hablar de los *Señores del Sáhara*⁹⁶⁷, que operan a sus anchas a través de la denominada gobernanza del *Majzén* (la elite política y económica que desarrolla prácticas feudales) a cambio de lealtad al monarca. De ahí el razonamiento acerca de que “los recursos del rico Sáhara Occidental son la llave en la política del *Majzén* y, en particular, *vis-à-vis* del ejército”, lo que trae consigo que “la ocupación del Sáhara Occidental ha contribuido ampliamente a la corrupción del régimen y a una sobredimensionada clase militar con intereses geoestratégicos muy arraigados”⁹⁶⁸.

La situación de *estado de excepción económica*⁹⁶⁹ que como consecuencia vive la población local se manifestó el pasado otoño (2010) en el campamento saharauí instalado a las afueras de El-Ayún con la intención de exigir a las autoridades marroquíes medidas socioeconómicas, en particular su derecho a trabajar y a una vivienda adecuada, así como que se pusiera fin a la desigual distribución de los recursos en el territorio y las prácticas de empleo discriminatorias⁹⁷⁰; situación de penuria económica y marginación social confirmada

extraordinaria en las costas saharauis, al igual que sus fondos marinos poseen una extraordinaria riqueza en plancton.

⁹⁶⁶ V. el Informe de *France Libertés* sobre la Misión de investigación en el Sáhara Occidental (2002), en la parte relativa a “La situación de explotación económica de este territorio no autónomo”, *cit.*, p. 40 (accesible en <http://www.arso.org/FL101102s.pdf>).

⁹⁶⁷ *Ibíd.* p. 41.

⁹⁶⁸ V. R. FISERA, *A people vs. Corporations? Self-Determination, Natural Resources...*, *cit.* pp. 19-20; v. también C. ECHEVARRIA, “El papel de las Fuerzas Armadas Reales en e Marruecos de hoy”, *Real Instituto Elcano*, WP12-2003 - 28.2.2003 (accesible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT12-2003). En esta obra B. GARCÍA, Marruecos: la voluntaria/in voluntaria distancia política de Europa (en *Los negocios de la monarquía*, pp. 17-18; La emergencia de la identidad *Amazig* y su impacto en la realidad marroquí, pp. 30-36); G- ESCRIBANO, La UE y las reformas económicas en Marruecos... (en *Reformas estructurales incompletas*, pp. 206-207 y 238).

⁹⁶⁹ V. en este sentido el *cit.* Informe de *France Libertés*, p. 41.

⁹⁷⁰ Por ej., en relación con las oportunidades de empleo en la mina de Bu-Craa, la Misión de Investigación en el Sáhara patrocinada por *France Libertés*, informó (en 2002) tanto de la pérdida de puestos de trabajo de los saharauis tras la ocupación del Territorio por Marruecos (al punto que en esa fecha apenas un 10% de la plantilla está integrada por población autóctona) como de la discriminación y marginación sufrida por los trabajadores saharauis en cuanto a categoría (pues no sólo se benefician de pocos ascensos sino que incluso han retrocedido en

por las investigaciones realizadas por las organizaciones locales e internacionales de defensa de los derechos humanos tras los acontecimientos de Agdaym Izik⁹⁷¹, así como, incluso, en el informe emitido (en enero de 2011) por la Comisión de investigación establecida por el Parlamento de Marruecos para determinar los hechos del desmantelamiento forzoso del campamento y sus repercusiones. En dicho informe la Comisión parlamentaria observó que “las disparidades entre las poblaciones del Territorio eran considerables”, pues pese a los “importantes avances en los indicadores socioeconómicos y a la inversión en infraestructuras..., los servicios sociales y los bienes de consumo subvencionados benefician a un pequeño grupo y no a la mayoría de la población”, destacando “el incumplimiento de varias de sus funciones por las autoridades locales” y la necesidad de “determinar la responsabilidad respecto de las violaciones de ciertos sectores, en particular los de la vivienda, la administración de las propiedades y bienes inmuebles del Estado, las licencias de pesca y la asistencia social”⁹⁷². “Cuanto más tiempo Marruecos tolere la gestión económica y política del Sáhara Occidental”, había apuntado ya en 2002 el Informe realizado por *France Libertés*, “más limitará el Reino su propia democratización”⁹⁷³.

La participación de intereses económicos extranjeros en la exploración, explotación y disposición de los recursos del Sáhara Occidental en las condiciones descritas, alimenta los *lobbies* que presionan por la consolidación del *statu quo*⁹⁷⁴, al tiempo que viola el principio de soberanía permanente del pueblo saharaui sobre sus recursos naturales como corolario del principio de su derecho a la libre determinación, principios “cuya naturaleza jurídica –afirma

la escala laboral sin ningún motivo o explicación) y sueldos (de cuatro a seis veces inferiores a las de otros empleados de la misma categoría), *Ibíd.* pp. 32-33.

⁹⁷¹ Las organizaciones locales e internacionales de defensa de los derechos humanos así lo confirmaron, destacando que pese a las oportunidades de empleo en el Territorio, principalmente en la industria de los fosfatos y la pesca, el nivel de desempleo de los saharauis era elevado debido a las prácticas discriminatorias (v. el Informe del Secretario General sobre la cuestión del Sáhara Occidental, de 1º de abril de 2011, p. 19, pár. 96).

⁹⁷² *Ibíd.* párs. 94 y 95.

⁹⁷³ *France Libertés*, p. 43.

⁹⁷⁴ V. en este sentido C. WILSON, “Foreing companies plundering Western Sahara resources: who is involved and what is being done to stop this?”, en K. Arts y P. Pinto (eds.), *International Law and the Question of Western Sahara*, IPJET, La Haya, 2007, cap. 15; E. HAGEN, “The role of natural resources in the Western Sahara conflict, and the interest involved”, conferencia pronunciada en el marco del Congreso sobre *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, Pretoria, diciembre de 2008 (puede consultarse en <http://www.arso.org/ConferencePretoria2008.htm>), publicado en N. Botha, M. Oliver, D. van Tonder (eds.) *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, VerLoren van Themaat Centre, University of South Africa, 2010.

el dictamen legal de H. Corell- “es sin duda parte del derecho consuetudinario internacional”⁹⁷⁵.

Según ha señalado recientemente el Frente POLISARIO (carta de fecha 8 de abril de 2009 dirigida a la atención del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General) “el saqueo sistemático y constante de los recursos naturales del Sáhara Occidental por el Reino de Marruecos y la cooperación de intereses extranjeros en ello... representan una patente violación de los principios de Derecho Internacional aplicables a la utilización de los recursos naturales del Sáhara Occidental como Territorio no autónomo reconocido en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”⁹⁷⁶.

Pesca y fosfatos

En relación con la pesca, la sobreexplotación de los caladeros marroquíes y la migración de los bancos de arena, han hecho que los beneficios de Marruecos por este concepto prácticamente dependan en la actualidad de las aguas adyacentes al Sáhara Occidental⁹⁷⁷. Parte importante de estas ganancias se deben a la contrapartida financiera que la UE ha venido ingresando en las arcas del Reino a cambio de las licencias de pesca otorgadas a la flota comunitaria (36,1 millones de euros anuales en aplicación del Acuerdo vigente), según tendremos oportunidad de examinar.

En cuanto a los fosfatos, su espectacular alza de precios en los albores del nuevo milenio (debida entre otros factores a la disminución global de yacimientos y al vigor de la demanda mundial de fertilizantes)⁹⁷⁸, elevó los beneficios de explotación y comercialización

⁹⁷⁵ Doc. S/2002/161, p. 4, pár. 14.

⁹⁷⁶ V. el Anexo de la Carta de fecha 9 de abril de 2009 dirigida al Secretario General por el Representante de Namibia ante las Naciones Unidas (Doc. A/63/871-S/2009/198).

⁹⁷⁷ Se estima que la pesca en las aguas del Sáhara supone el 64% de los ingresos de Marruecos por este concepto, vid. J. SOROETA, “La Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental...”, cit., p. 832 (nota 19, citando a N. BERRADA GOUCI y R. GODEAU, “Pourquoi Agadir ne décolle pas”, en *Que font les Marocains au Sahara? Jeune Afrique*, nº 34, suplemento nº 1722, 1994); también E. BYRNE, “Sardines and Sovereignty in Western Sahara”, *Reuters*, 13 January, 2004.

⁹⁷⁸ Si durante décadas el precio de los fosfatos evolucionó de manera estable en el mercado internacional de materias primas, a partir de 2003 experimentó un incremento considerable debido en parte a la fuerte demanda de abono y ácido fosfórico de países como la India y China, aferradas como Estados Unidos a la conservación de sus propios yacimientos. En 2008, la venta de roca fosfórica se negoció un 100% más elevada que en años precedentes, llegando a alcanzar precios astronómicos.

de la mina de Bu-Craa a más de mil millones de dólares/año⁹⁷⁹, reforzando el liderazgo de Marruecos en el mercado mundial de exportación del mineral y sus derivados⁹⁸⁰.

Una amplia variedad de informes, fichas de promoción mineralógica y mapas – cartográficos y de infraestructura geológica, de las provincias metalogénicas de Marruecos, de proyectos y objetivos...- de la *Office National des Hydrocarbures et des Mines* (ONHYM, sucesora de ONAREP)⁹⁸¹ de Marruecos muestra sin ambages la extensión al Sáhara Occidental (*provincias del Sur*) del denominado *Etat du patrimoine minier* de Marruecos. Sirvan para atestiguarlo los siguientes mapas de la página Internet de ONHYM⁹⁸², relativos a:

⁹⁷⁹ Se estima que sólo de la mina de Bu-Craa Marruecos extrae anualmente una media de tres millones de toneladas de roca fosfática, lo que proporciona al Reino Alauita unos beneficios anuales de más de mil millones de dólares; v. el Anexo de la carta del Frente Polisario antes citada (Doc. A/63/871-S/2009/198, p. 2); también E. HAGEN, “International participation in the phosphate industry in occupied Western Sahara: the local content and global participation, en K. Arts y P. Pinto (eds.), *International Law and the Question of Western Sahara*, IPJET, La Haya, 2007, cap 16.

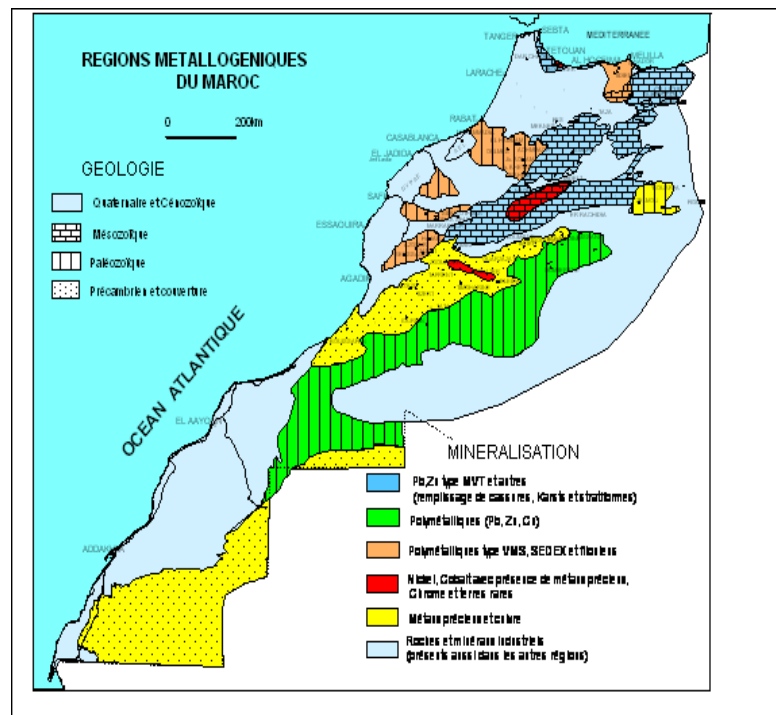
⁹⁸⁰ Según los datos del Banco Central de Marruecos (*Bank Al-Maghrib*), la exportación de Fosfatos y derivados alcanzó durante el primer trimestre de 2008 la cifra record del 42,5%, tendencia alcista que si bien se ralentizó en 2009 debido a la bajada de la demanda ligada a la crisis financiera mundial, se ha recuperado en 2010, año en el que las exportaciones en este punto del Reino Alauí rondan un 73,5%, para establecerse en 19,06 mil millones de dirhams (1€=11,2 dirhams). Beneficios de los que se ve privada la población saharaui (http://www.wsrw.org/files/pdf/bank_al-maghrib_mai08.pdf); v. también la pág. web de *Western Sahara Resource Watch* (<http://www.wsrw.org/>), una activa ONG que realiza un continuo seguimiento de las actividades relativas a los recursos naturales del territorio ocupado del Sáhara Occidental. El siguiente gráfico lo suministra el Gobierno de Marruecos (<http://www.mem.gov.ma/liens.htm>) a través de la *Office National des Hydrocarbures et de Mines* (ONHYM, <http://www.onhym.com/>).

Production, ventes et investissements				
Année	2004	2005	2006	2007
Production globale (en MT)	29,9	32	32,5	32,9
Phosphates et dérivés	28,6	30,6	30,8	31,3
Autres produits	1,3	1,4	1,7	1,6
Ventes totales (en milliards de DH)	20,3	23,5	25,6	34
Exportations	16,1	18,6	20,5	26,7
Ventes locales	4,2	4,9	5,1	7,3
Investissements (en Milliard de DH)	1,7	2,2	5,4	3,3

⁹⁸¹ La ONHYM fue creada en 2003 mediante la fusión de ONAREP (*Office National de Recherches et d'Exploitation Pétrolières* creada en 1981) y BRPM (*Bureau de Recherches et Participations Minières*) con el objetivo de abordar una nueva era caracterizada, dice la página web del monopolio (<http://www.onhym.com/>), por una estrategia dinámica basada en la sinergia del desarrollo del potencial petrolero y minero de Marruecos; v. las explicaciones institucionales que a tales efectos proporciona la misma pág. de la ONHYM, <http://www.onhym.com/INSTITUTIONNEL/Pr%C3%A9sentationdelONHYM/MotdudirecteurG%C3%A9n%C3%A9ral/tabid/58/Default.aspx?Cat=10>.

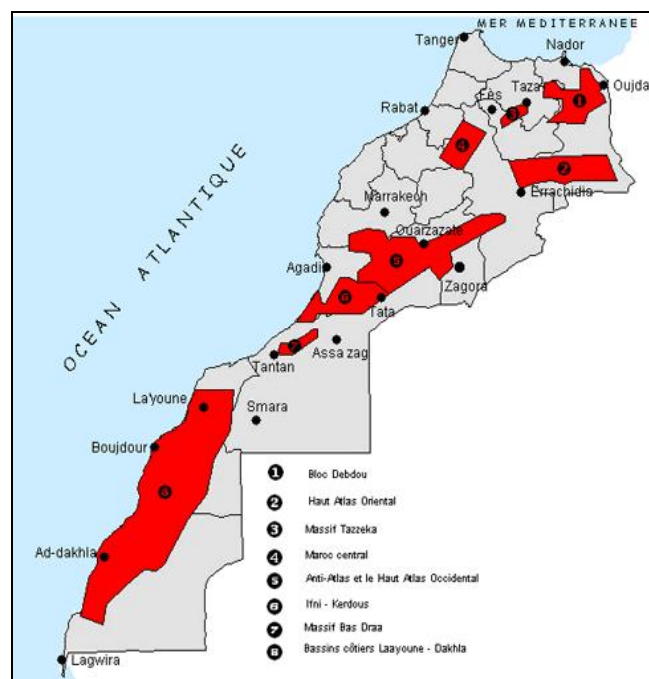
⁹⁸² V. por todos <http://www.onhym.com>.

Figura 3: Las Provincias metalogénicas de Marruecos



Fuente: ONHYM⁹⁸³

Figura 4: Proyectos y objetivos del estado del patrimonio minero de Marruecos



Fuente: ONHIM⁹⁸⁴

⁹⁸³ <http://www.onhym.com/onhym/MINES/Lesprovincesm%C3%A9tallog%C3%A9niquessauMaroc/tabid/77/Default.aspx?Cat=15> (consultada el 4 de noviembre de 2011)

No sólo la pesca y los fosfatos están hoy en el punto de mira de la pretendida *marroquinidad* del Sáhara Occidental. A ello hay que sumar la perspectiva de encontrar petróleo y gas en la extensa plataforma continental que bordea ininterrumpidamente el territorio a lo largo de más de mil kilómetros de litoral.

Fue el descubrimiento (mayo de 2001) de petróleo en el Golfo de Santa María (Mauritania), a pocos kilómetros de la frontera sur sahariana, así como los notables yacimientos de los otros países de la misma orilla del Océano Atlántico africano (Angola y Golfo de Guinea en particular)⁹⁸⁵ lo que definitivamente alertó sobre la probabilidad de riquezas energéticas en la plataforma continental del Sáhara Occidental⁹⁸⁶. Un informe de operaciones de *Ophir Energy Company Limited* –una empresa de energía africana según reza la cabecera del perfil de la compañía– afirmaba que si bien el *offshore* sahariano cuenta con una de las cuencas menos exploradas de África Occidental, los estudios preliminares realizados “sugieren que probablemente se encuentren todos los elementos necesarios de un sistema petrolífero eficiente”⁹⁸⁷.

De hecho Marruecos elaboró y ejecutó a partir de 2000 una nueva estrategia de promoción de cuencas sedimentarias caracterizada por una dinámica basada en la movilización de todos los medios técnicos y financieros de l’ *Office National de Recherches et d’Exploitations Pétrolières* (ONAREP) con el propósito de atraer el máximo de *partenaires* para explorar la costa atlántica de Marruecos (sic)⁹⁸⁸, que se prolonga –dice con desenvoltura

⁹⁸⁴ V. en <http://62.251.215.138/mine2011/default.aspx>.

⁹⁸⁵ Según los datos suministrados por *Ophir Energy Company Limited*, una empresa de energía africana, el Golfo de Guinea es una región “altamente redituable” en la medida en que “contiene más del 80% de las reservas de gas y petróleo del África Subsahariana”, v. la Carta del Presidente e Informe de Operaciones de *Ophir Energy* de 30 de agosto de 2006; puede consultarse (nosotros lo hicimos en agosto de 2011) en <http://www.ophirenergy.com/UserDir/Documents/News/2006/Carta%20del%20Presidente%20e%20Informe%20de%20Operaciones.pdf>. (pp. 4 y 9 del documento, también *Infra*);

⁹⁸⁶ Vid. I. MORE, “Petróleo: ¿El próximo conflicto hispano marroquí?”, *ARI*, N° 49-2002, *Real Instituto Elcano* (<http://www.realinstitutoelcano.org>); y J. SOROETA LICERAS, “La Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental...”, cit., pp. 837-839.

⁹⁸⁷ *Ophir Energy*, Memoria (Carta del Presidente e Informe de Operaciones de 30 de agosto de 2006), cit; vid. también *Infra*.

⁹⁸⁸ Esta nueva dinámica se traduce hoy, según puede leerse en la pág. web de la ONHYM (<http://www.onhym.com/HYDROCARBURES/Activit%C3%A9sdePromotion/tabid/139/Default.aspx?Cat=29>; consultada el 4 de agosto de 2011), en:

- La participation régulière aux manifestations internationales
- Des campagnes de promotion porte à porte est générales
- Des présentations techniques et data room à l’ONHYM

la página *web* de la citada Empresa marroquí- “sobre más de tres mil kms., desde la orilla de Tánger hasta la de El Gouira”⁹⁸⁹; y es importante tener en cuenta –añade- que “las cuencas sedimentarias marroquíes -incluidas o, incluso, en particular las del Sáhara Occidental- se caracterizan por la presencia de sistemas petroleros viables, que presentan un buen potencial en hidrocarburos”⁹⁹⁰.

Poco tiempo bastó para que Marruecos concluyera (octubre de 2001), a través de ONAREP, dos contratos para la prospección y evaluación petrolera en áreas marítimas frente a la costa del Sáhara Occidental, uno con la estadounidense *Kerr McGreem* (en el denominado *Bojador off-shore*, en un área que cubre unos 110.400 Km² en la mitad norte de la costa sahariana), y otro con la francesa *TotalFina-Elf* (en *Dakhla off-shore*, en un área de 114.556 Km² al sur, más prometedora dada su proximidad a la costa mauritana). Se ha dicho que con tales contratos Marruecos trató de establecer un reparto de exploración petrolera salomónico (*Solomon oil deal*) entre las dos grandes potencias con intereses económicos en la región a fin de consolidar su anexión del Sáhara Occidental por vía comercial (*corporate diplomacy*) más que –o complementaria a- la diplomacia tradicional, siendo en este sentido significativo que los contratos con KMG y Total fueran suscritos en presencia de los servicios diplomáticos de Estados Unidos y Francia⁹⁹¹.

Determinar la legalidad de estos contratos en el contexto del Derecho Internacional fue el origen del dictamen solicitado un mes después por el Consejo de Seguridad al Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, Hans Corell)⁹⁹². Se trató de una consulta sin precedentes y al mismo tiempo sorprendente –dijo posteriormente el Sr. Corell- dada la reluctancia característica de los miembros del Consejo de Seguridad a solicitar una opinión legal de este

-
- Des présentations techniques dans les conférences internationales
 - La préparation et l’actualisation du matériel de promotion
 - La capitalisation de l’ensemble des données sur les bassins et le développement de nouveaux plays concepts.

⁹⁸⁹ «La largeur du plateau continental –suit le même document relatif à «le marge atlantique marocaine»- est variable et peut atteindre 150 Km. dans les zones au sud d’Agadir et 50 Km. au nord. La pente continentale est très abrupte voire en falaises, au bord du plateau de Mazagan (El Jadida) mais s’approfondissant doucement vers les zones de Tarfaya et de Dakhla” *Ibid.*

⁹⁹⁰ V. en <http://www.onhym.com/HYDROCARBURES/Histoiredelexploration/tabid/107/Default.aspx?Cat=3>

⁹⁹¹ V. R. FISERA, el cual asimismo destaca como significativo que Marruecos excluyera de la evaluación y exploración petrolera de las aguas del Sáhara Occidental a la compañía española Repsol, que sí obtendría licencias a tales efectos en la costa marroquí frente a las Canarias, *A people vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources...*, cit. pp. 55-59; también *Infra.*

⁹⁹² Carta de fecha 13 de noviembre de 2001 remitida por el Presidente del Consejo de Seguridad en nombre de los miembros del Consejo al Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos.

tipo, lo que en sí mismo ponía de relieve la magnitud de la sensibilidad política del tema⁹⁹³. La cuestión encontró una dificultad añadida en el hecho de que en diciembre de 2001 el Gobierno español concedió a Repsol YPF nueve permisos de exploración en el Océano Atlántico frente a las costas del archipiélago Canario (a una distancia de 9,8 Km. de Fuerteventura y 19,6 Km. de Lanzarote)⁹⁹⁴, con lo que la zona frente a las costas de Marruecos y el Sáhara Occidental quedaba parcelada a efectos de exploración petrolera como muestra el siguiente gráfico.

⁹⁹³ “I was quite surprised to receive the question from the Security Council”, afirmó en diciembre de 2008 el ya ex funcionario de la ONU, H. Corell, dado que su experiencia como Asesor Jurídico había demostrado que “the Council is somewhat hesitant to ask legal opinions from the Legal Counsel for the simple reason that they believe that tis would be giving tremendous “power” to a single international civil servant...”, “Exploring and exploiting natural resources in Western Sahara” (accesible en <http://www.arso.org/ConferencePretoria2008.htm>), publicado en N. Botha, M. Oliver, D. van Tonder (eds.) *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, VerLoren van Themaat Centre, University of South Africa, 2010.

⁹⁹⁴ Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por la que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados “Canarias 1”, “Canarias 2”, “Canarias 3”, “Canarias 4”, “Canarias 5”, “Canarias 6”, “Canarias 7”, “Canarias 8” y “Canarias 9”, situados en el Océano Atlántico frente a las costas de las Islas de Fuerteventura y Lanzarote (BOE Nº 20 de 23 de enero de 2002). Por nota diplomática remitida el 31 de enero de 2002 dirigida a la Embajada de España en Rabat, Marruecos reaccionó enérgicamente frente a tales concesiones por entender implícita la delimitación unilateral de España mediante el método de la equidistancia rechazado que Marruecos, partidario en este punto de la aplicación combinada de criterios equitativos; v. M. REQUENA CASANOVA, “España concede a la empresa Repsol YPF permisos de investigación de hidrocarburos en aguas situadas, en aplicación del método de la equidistancia, más allá del mar territorial de las islas canarias frente al litoral marroquí”, *REDI*, 2002-1, pp. 501-505; L. GUTIÉRREZ CASTILLO, “Algunas reflexiones sobre los conflictos de delimitación de espacios y de explotación de recursos en los espacios marinos del Magreb”, en J. Soroeta Liceras (ed), *Conflictos actuales en el mundo árabe e islámico*, Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, Vol. IX, 2008, pp. 81-111; v. también *Infra*.

Figura 5: *Concesiones de exploración petrolera en la fachada atlántica Marroquí y del Sáhara Occidental*



Fuente: I. MORE, “Petróleo: ¿El próximo conflicto hispano marroquí?”, *ARI*, N° 49-2002, *Real Instituto Elcano*⁹⁹⁵

En el caso que nos ocupa los contratos a los que se refiere el dictamen del Asesor Jurídico de la ONU “no son ilegales en sí mismos”, dado que al estar presuntamente dirigidos a “la evaluación y prospección de petróleo no entrañan la explotación o la extracción física de los recursos minerales y no han arrojado beneficios hasta la fecha”⁹⁹⁶, una afirmación que ha sido criticada por la ambigüedad que genera pretender bailar en la cuerda floja de la distinción entre *exploración* y *explotación*⁹⁹⁷. Ahora bien, advierte de inmediato el dictamen emitido por

⁹⁹⁵ V. en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁹⁹⁶ Doc. S/2002/161, p. 7, párr. 25.

⁹⁹⁷ V. R. FISERA, *A people vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources...*, cit. pp. 31-32. Tal vez por eso H. CORELL ha aclarado y desarrollado con posterioridad el dictamen emitido en 2002 a fin de delimitar con mayor rotundidad las acciones que contrarían el principio de soberanía permanente del Sáhara Occidental sobre sus recursos naturales; v. por ej. “The legatity of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara”, *paper* presentado en la *International Conferencia on multilateralismo and International law, with Wester Sahara as a case study*, Pretoria, diciembre de 2008, cit.; o más recientemente, “Western Sahara – Status

H. Corell en 2002, “las actividades de exploración y explotación, de seguir llevándose a cabo sin atender los intereses y deseos del pueblo del Sáhara Occidental, infringirían los principios jurídicos internacionales aplicables a las actividades relacionadas con los recursos minerales en los territorios no autónomos”⁹⁹⁸.

De ello deriva que son las autoridades de Marruecos, en tanto que potencia que ocupa el territorio y lo administra de hecho, las que en primera instancia debe garantizar que las actividades económicas emprendidas en el Sáhara Occidental se lleven a cabo de acuerdo con los intereses y en beneficio de su población, en su nombre, previa consulta (como hicieron las Naciones Unidas en el caso de Timor Oriental)⁹⁹⁹ de sus representantes internacionalmente reconocidos.

La realidad muestra, sin embargo, que este no es el caso sino que, más bien al contrario, se asiste a una explotación económica por Marruecos de las riquezas del Sáhara Occidental, con la connivencia de las grandes potencias, sus organizaciones y empresas, en beneficio propio. Esta apreciación revierte en la responsabilidad que incumbe a terceros de no comerciar con productos procedentes de territorios no autónomos y/o explotar sus riquezas sin contar, en los términos exigidos por las normas y principios del Derecho Internacional, con los deseos de la población colonial¹⁰⁰⁰. La decisión tomada por algunas empresas de no iniciar en las aguas del Sáhara actividades de prospección y explotación petrolera o de abandonarlas (como hizo la francesa *TotalFinaElf* y la estadounidense *Kerr*

and Resources”, New Routes 4/2010, pp. 10-13 (accesible en http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/New_Routes/nr201004.pdf).

⁹⁹⁸ Doc. S/2002/161, p. 7, pár. 25.

⁹⁹⁹ Cuando en octubre de 1999 se estableció la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), Australia e Indonesia ya habían adjudicado concesiones de exploración y explotación en la zona en virtud del Tratado sobre la Falla de Timor, de ahí que con objeto de garantizar sus disposiciones la UNTAET procediera, actuando en nombre de Timor Oriental, a un intercambio de cartas con Australia (10 de febrero de 2000) dirigido a prorrogar la vigencia del Tratado, así como dos años después a negociar con Australia un “Acuerdo del Mar de Timor” que sustituiría a aquél en el momento de la independencia del Territorio. En ambas situaciones la UNTAET consultó a los representantes del pueblo de Timor, quienes participaron activamente en las negociaciones.

¹⁰⁰⁰ Vid. en este sentido las aclaraciones del mismo H. Corell en “The legatity of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara”, *paper* presentado en la *International Conferencia on multilateralismo and International law, with Wester Sahara as a case study*, Pretoria, diciembre de 2008, publicado por N. Botha, M. Oliver, D. van Tonder (eds.), *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, VerLoren van Themaat Centre, University of South Africa, 2010, pp. 231-247.

McGreem, ésta debido a las presiones de empresas filiales)¹⁰⁰¹ es positiva¹⁰⁰². Pero no han faltado otras empresas dispuestas a ocupar su lugar.

La página de la *Office National des Hydrocarbures et des Mines* (ONHYM, sucesora según se indicó de ONAREP) del Gobierno de Marruecos muestra de nuevo una serie de documentos que así lo corroboran, entre otros, la lista de sociedades *partenaires* de la ONHYM y su proyección en el mapa de licencias vigentes con empresas extranjeras para explorar y explotar los recursos de petróleo y gas en zonas que, entre otras, cubren la plataforma continental del Sáhara Occidental.

Figura 6: *Sociedades Partenarias de la ONHYM A 15/10/2010*

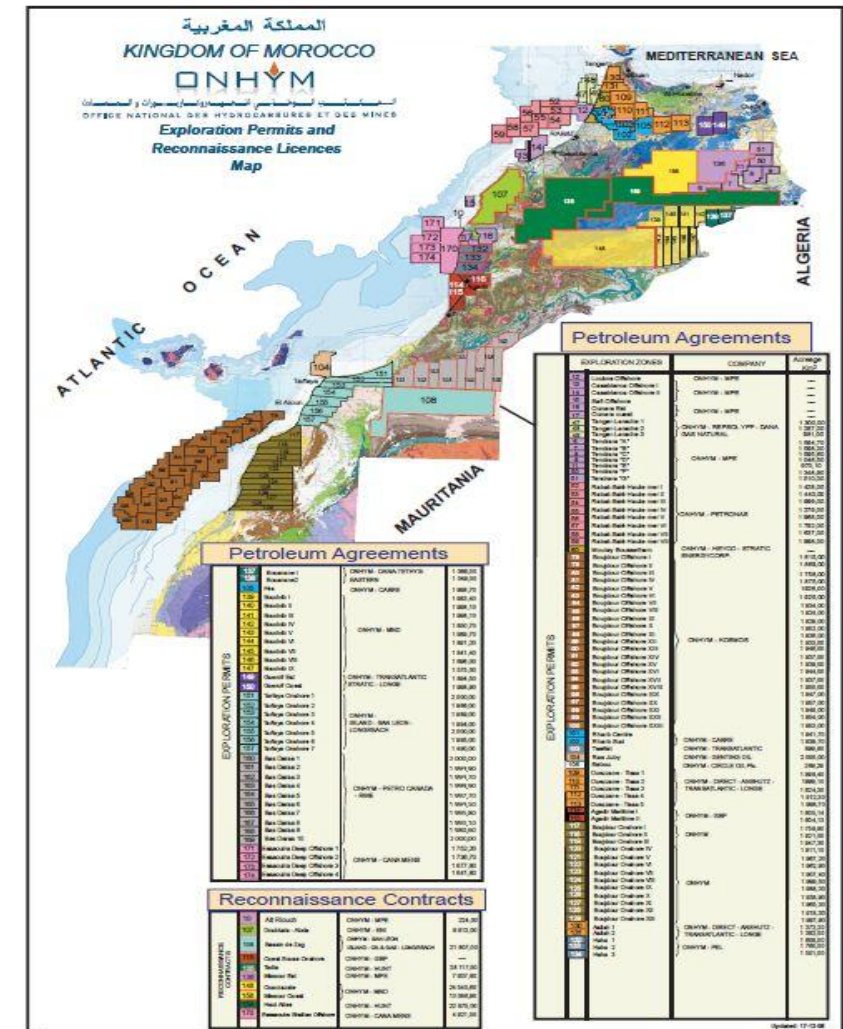
NOM DE LA SOCIETE	ZONE D'INTERET
<i>Cabre Maroc Ltd</i>	<i>Gharb Fès Taounate Concessions ZHA1, ZHA2 et SARI</i>
<i>Maghreb Petroleum Exploration S.A.</i>	<i>Tendrara Tendrara Sud Casablanca Offshore Loukos Offshore Sidi Moktar Missour Est I</i>
<i>GBP Exploration Maroc</i>	<i>Agadir Maritime</i>
<i>Gas Natural Exploração SL</i>	<i>Tanger-Larache Offshore</i>

¹⁰⁰¹ Como consecuencia de la recomendación de *The Petroleum Fund's Council on Ethics* al Ministro de Finanzas del Gobierno noruego acerca de que tanto la explotación como la explotación de los recursos naturales del Territorio es ilegal y “constitute an unacceptable risk for contributing to other particularly serious violations of fundamental ethical norms” (Oslo, 12 de abril de 2001), en junio de 2005 el Gobierno noruego, a través de su empresa *Petroleum Fund* vendió sus acciones de la multinacional *Kerr McGreem*, que finalmente abandonó la exploración de la zona tras perder otros accionistas europeos que, asimismo, alegaron el dilema ético, político y legal como participantes en la exploración y explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental (v. en http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/tilradninger-og-brev-fra-etikkradet/Recommendation-on-Exclusion-from-the-Government-Petroleum-Funds-Investment-Universe-of-the-Company-Kerr-McGee-Corporation.html?id=419582#noteref26

¹⁰⁰² El movimiento surgido en los países escandinavos ha puesto en evidencia que “the status for Western Sahara should be settled in a peaceful process under the auspices of the UN, and that until the time when a final status is found, actions should not take place that are in violation of the local populations’ interests relating to the resource basis of the territory” (vid. declaración del Ministro de Asuntos Exteriores danés en http://www.danwatch.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=1); vid. J. SOROETA LICERAS, “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental...”, cit. p. 839.

<i>Repsol Exploração S.A</i>	<i>Tanger-Larache Offshore Gharb Offshore</i>
<i>Dana Petroleum (E&P) Limited</i>	<i>Tanger - Larache Offshore</i>
<i>MND (E&P) Maroc Limited</i>	<i>Boudnib</i>
<i>Transatlantic Maroc Limited</i>	<i>Tselfat Guercif Ouezzane-Tissa Asilah</i>
<i>Genting Oil Morocco Limited</i>	<i>Ras Juby</i>
<i>Kosmos Energy Offshore Morocco H.C</i>	<i>Boujdour Offshore</i>
<i>Circle Oil Maroc Limited</i>	<i>Sebou Onshore Concessions Oulad N'Zala, Ksiri, Gaddari Lalla Mimouna</i>
<i>Direct Petroleum Morocco Inc</i>	<i>Ouezzane-Tissa</i>
<i>Anschutz Morocco Corporation</i>	<i>Asilah</i>
<i>Petro-Canada Exploration Morocco sarl</i>	<i>Bas Draa</i>
<i>RWE DEA AG</i>	
<i>Petroleum Exploration 'Private' Limited</i>	<i>Haha</i>
<i>SAMIR</i>	<i>Concession Oulad Youssef</i>
<i>Stratic Exploration Morocco Ltd</i>	<i>Guercif</i>
<i>Longe Energy Limited</i>	<i>Guercif Ouezzane-Tissa Asilah</i>
<i>San Leon Morocco Ltd. Ex "San Leon Energy"</i>	<i>Zag Tarfaya Onshore</i>
<i>Longreach Oil & Gas Ventures Ltd Ex "G B Oil & Gas"</i>	<i>Sidi Moussa Offshore Foum Draa Offshore</i>
<i>Canamens Energy Morocco Sarl</i>	<i>Essaouira Deep Offshore Essaouira Shallow Offshore</i>
<i>Serica</i>	<i>Sidi Moussa Offshore Foum Draa Offshore</i>
<i>Crosco International Ltd</i>	<i>Tendrara</i>
<i>Oil & Gas Investment Fund</i>	
<i>DVM International SARL</i>	<i>Tarfaya Offshore</i>
<i>TOTAL</i>	26

Figura 7: Mapa de exploraciones permitidas y reconocimiento de licencias de la ONHYM



Fuente: *Western Sahara Resources Watch* (WSRS)¹⁰⁰⁴

Se trata, en particular, de los contratos concertados por la ONHYM con la estadounidense *Kosmos Energy* LLC para llevar a cabo la exploración de una extensa zona

1003

V.

en

<http://www.onhym.com/HYDROCARBURES/PartenariatetCoop%C3%A9rationP%C3%A9trole/Listedespartenaires/tabid/153/Default.aspx?Cat=30>.

¹⁰⁰⁴ V. en http://wsrw.org/files/dated/2009-01-28/omhym_agreements_17.12.2008.pdf.

que abarca desde El Ayún a Dajla (*Boujdour Offshore*)¹⁰⁰⁵, y con la compañía irlandesa *Island Oil & Gas*, que cuenta con una licencia de exploración (a través de la empresa *San León Energy Plc*) en la zona de Tarfaya, en el noreste del Sáhara Occidental¹⁰⁰⁶.

El Frente POLISARIO llamó recientemente la atención del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en relación con tales actividades a fin de advertir –según la información que obraba en su poder– sobre la reconversión de las licencias de prospección en explotación de la zona de la Cuenca del Zag (en la parte septentrional del Sáhara Occidental), lo que constituiría “una violación directa del Derecho Internacional”, reservándose el derecho, “como representante internacionalmente reconocido del pueblo saharauí... de recurrir a todos los medios disponibles, incluidas las vías jurídicas para impedir toda actividad no autorizada... y obtener reparación”¹⁰⁰⁷. Consideramos, añade el POLISARIO, que asimismo “es responsabilidad de los Estados miembros... y, en particular, del Consejo de Seguridad, restablecer el respeto del Derecho Internacional y exigir que se ponga fin al saqueo ilegal de los recursos naturales que pertenecen al pueblo del Sáhara Occidental”, dado que “esta situación deplorable entorpece gravemente cualquier gestión de fomento de la confianza que pudiera contribuir al logro de una solución pacífica que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”¹⁰⁰⁸.

Si como lamentablemente sabemos el Consejo de Seguridad, movido por los intereses económicos y geoestratégicos de algunos de sus miembros permanentes (Francia y Estados Unidos en particular), difícilmente actuará a fin de frenar el expolio de los recursos naturales del Sáhara Occidental, como muestra que ni siquiera lo hiciera tras conocer el dictamen solicitado a la Asesoría Jurídica de Naciones Unidas considerando que “no era de la competencia del Consejo”¹⁰⁰⁹, bien podría al menos la Asamblea General *exigir* a Marruecos, la potencia ocupante, como reiteradamente viene exigiendo a Israel en relación con los territorios palestinos ocupados, “que deje de explotar, causar daño, destruir, agotar y poner en peligro los recursos naturales del pueblo (saharauí)”, así como *reconocer* “el derecho del

¹⁰⁰⁵ La zona viene representada en el mapa en la parcela 75-100; en ella también participan contratistas técnicos de *Fugro NB* y *Fugro-GEotean*, con sede en Holanda y Noruega.

¹⁰⁰⁶ Representadas en el mapa en la parcelación de las zonas 151-157.

¹⁰⁰⁷ Anexo de la Carta de fecha 9 de abril dirigida al Secretario General por el Representante de Namibia ante las Naciones Unidas (Doc. A/63/871-S/2009/198, pp. 3 y 4).

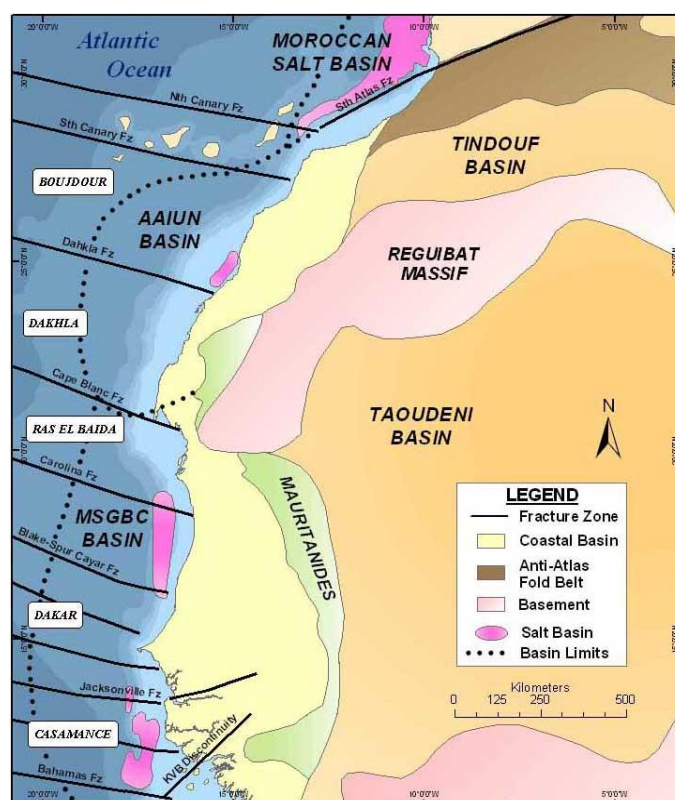
¹⁰⁰⁸ Es la activa ONG *Western Sahara Resources Watch* (WSRS) la que ha difundido el mapa (vid. en http://wsrw.org/files/dated/2009-01-28/omhym_agreements_17.12.2008.pdf).

¹⁰⁰⁹ Tomo la cita de R. FISERA, *A people vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources...*, cit. p. 61.

pueblo (saharaui) a reclamar indemnización por la explotación, el daño, la destrucción, el agotamiento o la puesta en peligro de sus recursos naturales, como consecuencia de las medidas ilegales tomadas por (Marruecos)...”¹⁰¹⁰.

La ilegal estrategia energética acometida por Marruecos –a través de la ONHYM y de los terceros que con ella comercian- en el Sáhara Occidental hace años que trata de ser contrarrestada por la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) mediante la oferta de licencias de exploración de petróleo y gas metano en los espacios marinos bajo su jurisdicción. Los aspectos geológicos y prospectiva sobre tales iniciativas los suministra la misma página oficial de la RASD *Oil and gas exploration*¹⁰¹¹.

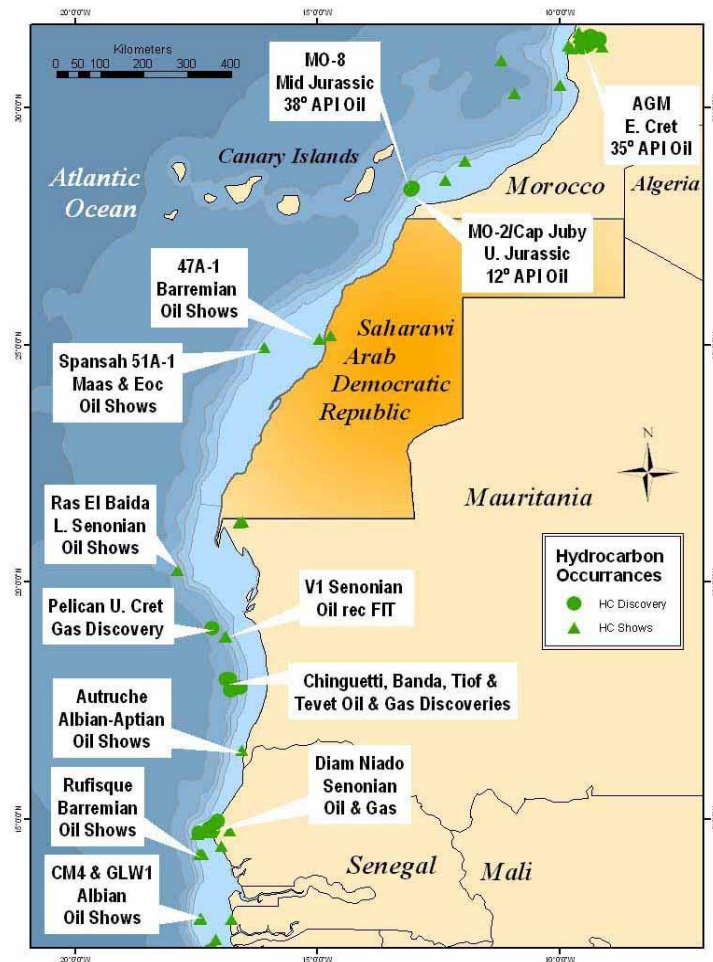
Figura 8: Aspectos geológicos (Petroleum Geology)



¹⁰¹⁰ V. por última la res. 65/179, “Soberanía permanente del pueblo palestino en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la población árabe en el Golán sirio ocupado sobre sus recursos naturales”, adoptada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2010 (antes, por ej., res. 64/179, 63/201, 62/181, 61/184...).

¹⁰¹¹ “Although the quantity and quality of geoscience information is limited”, advierte la información suministrada a tales efectos por la RASD, “it is probable that, all the key elements (reservoir, source, seal and trap) critical to exploration success are likely to be both present and effective within certain areas”. Así, por ej., “reservoir quality sandstones have been transported across the shelf, down-slope and to the upper rise, accessed via multiple slope canyon conduits. Delta-front and deep water channelised turbidites and fans of Neocomian-Barremian, Aptian-Albian, Santonian-Maastrichtian, and Miocene age are considered to be primary reservoir targets, with the potential stacking of these units helping to mitigate exploration risk, and compound potential success”, v. en <http://www.sadroilandgas.com/>.

Figura 9: *Prospectivity*



Esta línea ofensiva/defensiva de la RASD condujo a la concertación (en 2002) de un contrato de evaluación energética en la plataforma continental del Sáhara Occidental con la compañía australiana *Fusion-Oil* (asociada en 2003 con la compañía británica *Premier-Oil*), cuyo objetivo –manifestó la RASD– consiste en “permitir al pueblo saharaui determinar de

¹⁰¹² <http://www.sadroilandgas.com/geosum.htm>.

¹⁰¹³ <http://www.sadroilandgas.com/geosum.htm>

manera independiente el potencial de sus aguas territoriales”¹⁰¹⁴. En la primavera de 2006 la RASD renovó este acuerdo con *Premier y Ophir Energy* (fundada en 2004 por los que fueron directivos de *Fusión-Oil* como una empresa energética africana independiente que en la actualidad es -dice el Informe del Presidente- una de las principales líderes poseedoras de superficie neta de exploración en aguas profundas de África)¹⁰¹⁵- mediante la firma de cuatro Contratos de Producción Compartida (CPC) “costa afuera” del Territorio no autónomo del Sáhara Occidental en las áreas siguientes: Daora, Souza, Mahbes y Mijek¹⁰¹⁶.

Al año siguiente (2007) la RADS anunció la apertura de una segunda ronda de licencias a celebrar en Houston a principios de 2008, y que cubriría “un total de tres bloques *on shore* y seis *off shore* (con una profundidad entre 0 y 3,600 metros) que abarcarían 192,569 kms.2 (48 millones de acres)”¹⁰¹⁷, de manera que los espacios marinos adyacentes al Sáhara Occidental quedaría parcelados a efectos de prospección energética según muestra el siguiente gráfico.

¹⁰¹⁴ En mayo de 2002, una declaración conjunta de la RASD y Fusion puso en este sentido de relieve que el estudio inicial de prospección energética de la plataforma continental saharauí tiene la intención de “assist the Government of the SADR to better understand the offshore oil and gas potential of the area and formulate appropriate policy to attract international investment”; tomo las citas de R. FISERA, *A people vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources...*, cit. p. 52; v. también *Infra*.

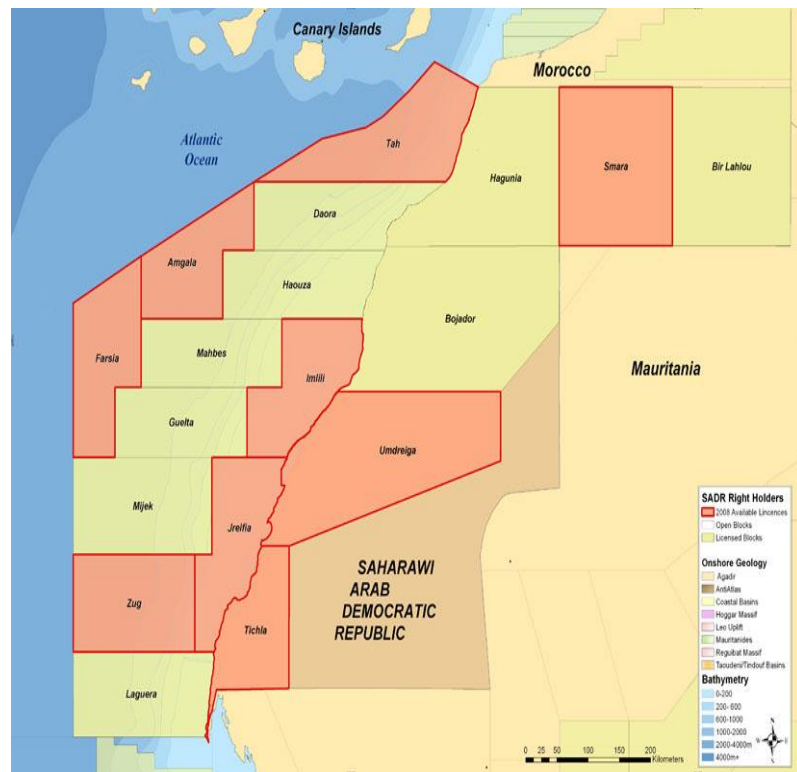
¹⁰¹⁵ En 2006, comunicaba con “gran placer” el Informe del Presidente de Ophir la cartera de proyectos de exploración de la Empresa cubría por encima de 160.000 kilómetros cuadrados de superficie neta en aguas profundas más importantes de África, y muchas de esas participaciones las tiene en el Golfo de Guinea, así en la República de Guinea Ecuatorial, Gabón, Congo (Brazzaville), como también en la Zona de Desarrollo del Conjunto Nigeria-Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Tanzania, Somalilandia y la RADS; v. en <http://www.ophirenergy.com/UserDir/Documents/News/2006/Carta%20del%20Presidente%20e%20Informe%20de%20Operaciones.pdf> (pp. 3-4 del documento).

¹⁰¹⁶ Según puede leerse en la Memoria de la Empresa de 30 de agosto de 2006, v. la pág. web cit. *supra*) los datos del permiso de exploración en el Sáhara Occidental son los siguientes: Nombre del permiso: Daora; Haouza; Mahbes; Mijek; Cuenca de El Aaiún; Área bruta: 74.327 km² (Daora 17.540; Haouza 17.277; Mahbes 16.338; Mijek 23.172); Profundidad de las aguas; Desde la costa hasta >2.500 mts.; Operador: Ophir es el operador del proyecto con una participación del 50% en cada uno de los CPC.

¹⁰¹⁷ El calendario previsto a tales efectos era el siguiente (v. en <http://www.sadrolandgas.com/licensinground.htm>):

- a. Bid round closes 30 October, 2008: Full application packages need to be received by 12 midnight on 30 October, 2008.
- b. Discussions with applicants during November, 2008: Discussions with applicants during November, 2008
- c. Award date is 1 December, 2008: Successful applicants will be expected to produce sufficient original copies of the Assurance Agreement and the Production Sharing Contract, for execution at a mutually convenient location.

Figura 10: 2008 RASD Licence Offering



Fuente: RASD Oil and gas exploration¹⁰¹⁸

Podríamos especular acerca del interés económico que puede despertar en ciertas compañías de petróleo y gas concertar con la RASD acuerdos de prospección energética, digamos, *virtuales* dadas las dificultades que entraña su efectiva aplicación en los espacios marinos de un territorio ocupado pendiente de descolonización, licencias que entran además en competición con las otorgadas en las mismas áreas por Marruecos –la potencia ocupante– a empresas líderes en el sector de grandes potencias (Estados Unidos, Francia...), en una suerte de contienda entre *David y Goliat*¹⁰¹⁹. De hecho, en los CCP concertados en 2006 por la RASD con *Ophir* y *Premier* se advierte que su ejecución “sólo comenzará cuando haya

¹⁰¹⁸ V. en <http://www.sadroilandgas.com/licensinground.htm> (consultada en agosto de 2011).

¹⁰¹⁹ V. R. FISERA, el cual aporta una detallada información acerca de los motivos para la celebración de los contratos de Fusion y Premier con la RADS y sus repercusiones en el ejercicio del derecho de autodeterminación, *A people vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources...*, cit. pp. 47-55; v. también H. M. HAUGEN, “The Right to Self-determination and Natural Resources...”, cit., pp. 79-80.

una resolución que reconozca el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui”¹⁰²⁰. Hay que pensar pues -y hay datos que así lo corroboran- que a la estrategia comercial que por definición anida cualquier empresa (encontrar en este caso un *niche* energético próximo al Golfo de Guinea, región que alberga más del 80% de las reservas de gas y petróleo conocidas del África Subsahariana), hay que añadir en las compañías que han dado el paso de unir sus objetivos enérgicos a los de la RASD –y no a los de Marruecos- el loable fin de no contravenir el principio de soberanía permanente del pueblo saharaui sobre sus recursos naturales e incluso servir de vehículo que satisfaga sus legítimas aspiraciones a la libre determinación e independencia. Así, cuando el equipo ejecutivo de *Fusion-Oil* (hoy de *Ophir Energy*)¹⁰²¹ justificó su decisión de firmar con la RASD un contrato de prospección petrolera se advirtió que, fuera cual fuera el curso de la inversión y de las exploraciones para mejorar el conocimiento de la geología petrolera de la costa saharaui, siempre se sentirían cómodos sabiendo *haber actuado con integridad*¹⁰²². Lastima que los Estados miembros de la UE no sigan el mismo ejemplo en sus relaciones comerciales con Marruecos, entre otras, en el sector pesquero.

La ZEE de la RASD

El 21 de enero de 2009 la RASD estableció y proclamó las zonas marítimas del Sáhara Occidental, entre ellas (amén de las aguas interiores, el mar territorial y la zona contigua) una zona económica exclusiva (ZEE) y una plataforma continental de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base recta a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, sobre las que la RASD ejerce derechos soberanos a fin de exploración y explotación de sus recursos, vivos y no vivos, en los términos establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982¹⁰²³.

¹⁰²⁰ V. *Ophir Energy*, Memoria (Carta del Presidente e Informe de Operaciones, 30 de agosto de 2006), cit, p. 25.

¹⁰²¹ El equipo ejecutivo de *Ophir* está integrado por el Dr. Alan Stein y el Sr. Jonathan Taylor, previamente fundadores y ejecutivos de Fusion Oil & Gas plc; v. *Ophir Energy*, Memoria (Carta del Presidente e Informe de Operaciones, 30 de agosto de 2006), cit, p. 3.

¹⁰²² V. la declaración de A. Stein tras la conclusion del contrato concertado con la RASD en la primavera de 2002, el cual añade “if, as we fully expect, there is a just resolution that allows the *Saharawi people* to administer *their own territory*, then there is an opportunity for us to explore a whole new province and we will have delivered a game changing opportunity for our shareholders” (tomo la cita, cursivas incluidas, de R. FISERA, *A people vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources...*, cit. p. 52).

¹⁰²³ Law N°. 03/2009 of 21 January 2009, Establishing the Maritime Zones of the Saharawi Arab Democratic Republic; puede consultarse en http://www.wsrw.org/files/dated/2009-05-15/zee_maritime_rasd.pdf.

La ley N° 03/2009 de la RADS incluye asimismo otro apartado –*Schedule 2*, no publicado oficialmente¹⁰²⁴- sobre las coordenadas que podrían delimitar –con España- el mar territorial y la ZEE del Sáhara Occidental (*Boundary Coordinates of the Presumptive Territorial Sea and Exclusive Economic Zone of the Saharawi Arab Democratic Republic*)¹⁰²⁵ basada en el principio de la *equidistancia*¹⁰²⁶. Así, partiendo de la frontera lateral con Marruecos al sur de Cabo Juby (paralelo 27° 40' N) y con Mauritania al norte de la península de Cabo Blanco (20° 49' N)¹⁰²⁷, el mar territorial y la ZEE del Sáhara Occidental hasta alcanzar su delimitación con el archipiélago canario resultarían según dibuja el siguiente mapa.

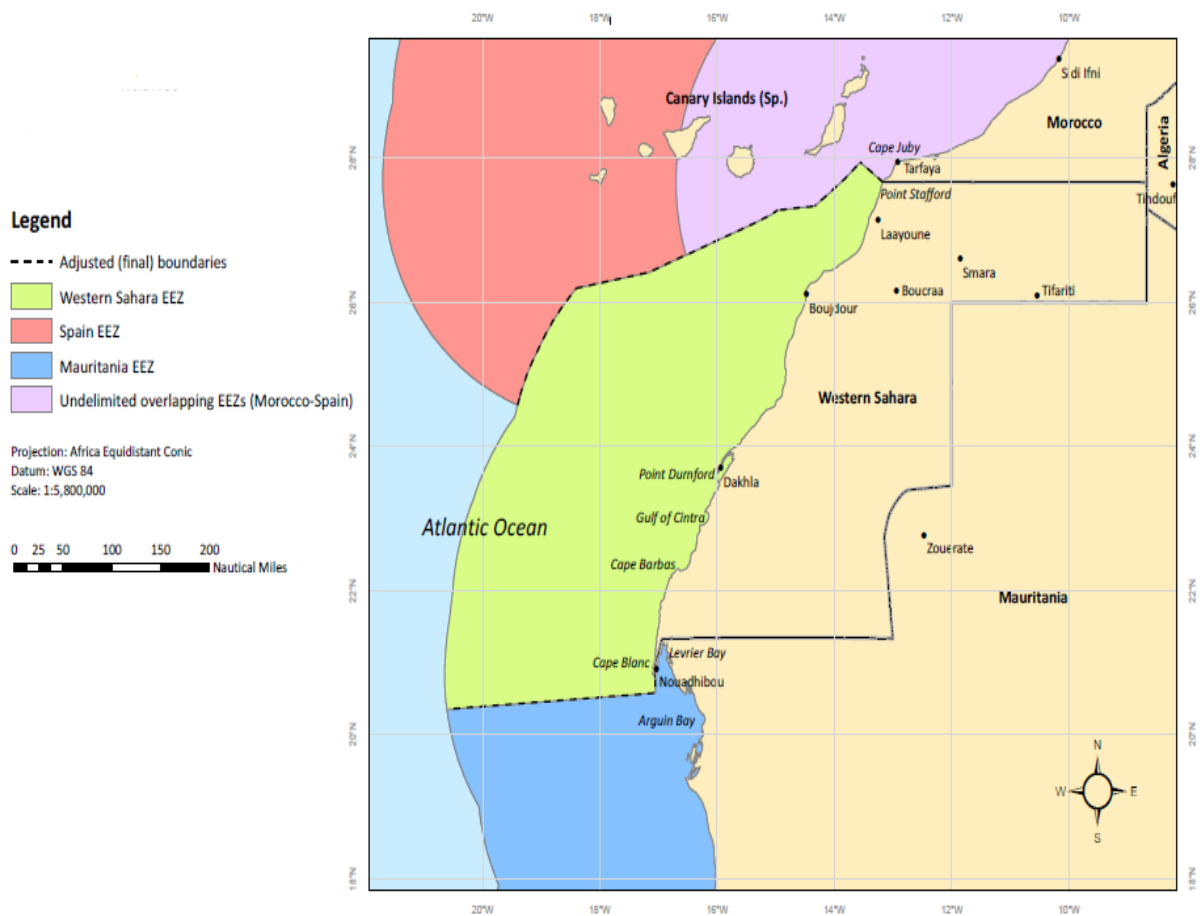
¹⁰²⁴ El sitio oficial de la RASD (<http://www.arso.org/03-0.htm>) sí publicó como sabemos la parte 1ª de esta Ley, previendo en lo tocante a la delimitación (artículo 11) que “Where the maritime entitlements of the Saharawi Arab Democratic Republic overlap with the maritime entitlements of neighbouring states, the Saharawi Arab Democratic Republic may negotiate and conclude agreements with neighbouring states regarding the delimitation of its maritime boundaries”; v. *Infra*.

¹⁰²⁵ Las mismas pueden consultarse en J. J. SMITH, *From the Desert to the Sea: The maritime Jurisdiction of an Independent Western Sahara*, Thesis, Master of Laws in International Law (april, 29, 2010), The Fletcher School (after page 97).

¹⁰²⁶ “Somos partidarios del principio de la equidistancia”, manifestó M. Khadad (miembro del Secretariado general del Frente POLISARIO y su coordinador con la MINURSO) unos meses antes de que la RASD promulgara la Ley N° 03/2009, lo cual –añadió- “beneficiaría enormemente a Canarias...” frente al criterio expresado por Marruecos de trazar la mediana mediante una delimitación basada en un resultado equitativo; manifestaciones hechas a la agencia ACN Press que tituló la noticia “El Frente Polisario quiere delimitar en la ONU la mediana con Canarias al sur del paralelo 27° 40'”; puede consultarse, entre otras, en la ss. dirección, <http://www.canariaslibre.com/noticias/internacional/147.html>.

¹⁰²⁷ Según dice el preámbulo de la parte 2ª de la Ley N° 03/2009 de la RASD, “Because international law requires maritime boundaries –in the absence of an acceptable baseline, agreement of the States concerned or special circumstances– to begin at the low water line the location of which can change, the two points given below for commencement of the SADR’s territorial sea, where the northern land boundary (27° 40' N) intersects the low water line at the seaward extension of such boundary and where the southern land boundary dividing the Cape Blanc peninsula intersects the low water line, the resulting geographic coordinates given at the commencement points of such boundaries, N1 and S1, respectively, are *approximate*; v. J. J. SMITH, *From the Desert to the Sea...*, cit.

Figura 12: *Maritime Boundaries of the SADR*
(Territorial Sea and EEZ of an Independent Western Sahara)



Fuente: J. J. SMITH, *From the Desert to the Sea: The maritime Jurisdiction of an Independent Western Sahara*¹⁰²⁸

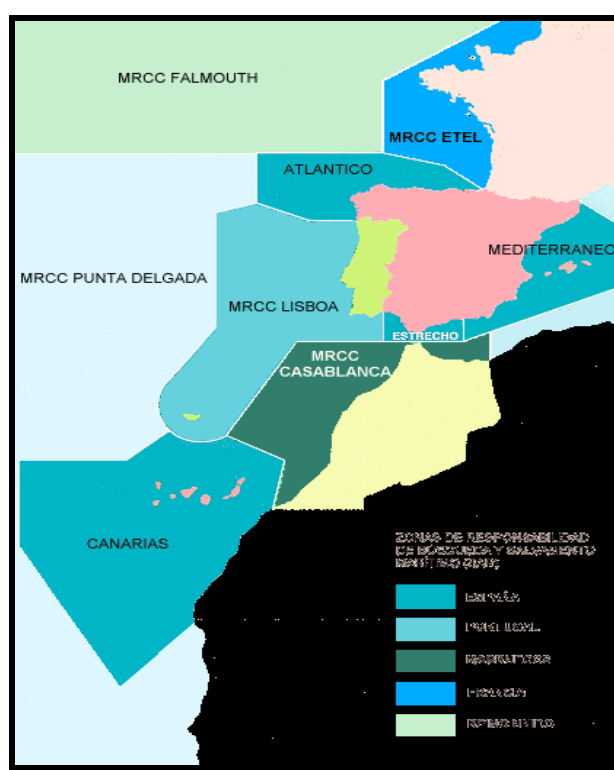
Con esta propuesta la RASD, aun consciente que la descolonización pendiente del territorio no autónomo acarrea la delimitación de sus espacios marinos¹⁰²⁹, pretende en primer lugar subrayar que Marruecos no es según el Derecho Internacional interlocutor válido para

¹⁰²⁸ V. J. J. SMITH, *From the Desert to the Sea...*, cit, p. 183 (Mapa 5), también pp. 109 y ss. en las que el autor analiza *The Maritime Jurisdiction of an Independent Western Sahara* a fin de llegar a la delimitación que propone el mapa que acabamos de reflejar, otros mapas (1 a 4) en pp. 179-182.

¹⁰²⁹ “La controversia sobre la soberanía del espacio terrestre determinante de los espacios marinos por delimitar es –decimos en otro lugar– un obstáculo formidable”, si bien –añadimos– cabe “convenir un aprovechamiento de los recursos mediante fórmulas de cooperación que hagan abstracción del contencioso de soberanía terrestre pendiente y, por supuesto, de todo intento de delimitación marítima”; v. A. REMIRO, R. RIQUELME, E. ORIHUELA, J. DIÉZ-HOCHLEITNER y L. PÉREZ-PRAT, *Derecho Internacional. Curso General*, Valencia, 2010, p. 545.

delimitar con España los espacios marinos de las islas Canarias al sur del paralelo 27° 40'¹⁰³⁰. El Gobierno español es de la misma opinión en la medida en que se ha mostrado partidario de “no proceder a una delimitación estable y definitiva en tanto no se haya solucionado el conflicto que asola a esa zona y quede claro... cuál es el estatus jurídico internacional del Sáhara Occidental”¹⁰³¹; significativo es en este sentido que la OMI asigne a España en su condición de potencia administradora –y no a Marruecos- la zona marítima de responsabilidad en materia de búsqueda y salvamento (zonas SAR) de las costas del Sáhara Occidental frente a las Canarias.

Figura 13: Zonas SAR



Fuente: F. E. MESA MORENO y F. CLAVIJO REDONDO, “El salvamento marítimo. Normativa aplicable”, Revista de Medio Ambiente, Gobierno de Canarias, nº 12/1999¹⁰³²

¹⁰³⁰ M. Khadad manifestó en este sentido que aunque la RASD no tiene el control de dichas costas al estar ocupadas por Marruecos, la delimitación al sur del paralelo 27° 40' en que se encuentra el límite norte del territorio en disputa en la ONU entre Marruecos y el Frente POLISARIO, “debe hacerse con nuestro consentimiento” (“El Frente Polisario quiere delimitar...”, cit.).

¹⁰³¹ Tomo la cita de V. L. GUTÉRREZ CASTILLO, *España y sus fronteras en el mar. Estudio de la delimitación de sus espacios marinos*, Dykinson, Madrid, 2004, p. 275

¹⁰³² Puede consultarse en <http://www.gobcan.es/cmoyot/medioambiente/centrodocumentacion/publicaciones/revista/1999/12/55/index.html>.

En relación con la delimitación de la plataforma continental y la ZEE saharauí al sur del paralelo 27°40', la RASD también desea a nuestro juicio distanciarse de la posición defendida hasta ahora por el Reino alauita –que no es compartida por España- acerca de la aplicación combinada de circunstancias especiales supuestamente relevantes a efectos de trazado (concavidad de la costa marroquí entre Cabo Ohir y Cabo Juby, extensión de la plataforma continental geográfica de Marruecos, derechos de pesca o la dependencia de las poblaciones de éstos, lejanía del territorio del archipiélago canario respecto del peninsular...) ¹⁰³³ a fin de delimitar la ZEE y la plataforma continental entre las islas Canarias y el territorio marroquí ¹⁰³⁴ mediante una línea *única* que abocaría a un resultado pretendidamente *equitativo* ¹⁰³⁵.

España considera, en cambio, que hay que establecer líneas de delimitación distintas para ambos espacios marinos (plataforma continental y ZEE) mediante la utilización del principio de la *equidistancia* –establecido como criterio general de delimitación en la ley española- en la medida en que el mismo proporciona una frontera equitativa ¹⁰³⁶. La práctica y la jurisprudencia internacional (CIJ, *Jan Mayen*, 1993) nos dan la razón en tanto que de la misma se desprende que *equidistancia es*, en muchos casos, *equidad* ¹⁰³⁷, más aún cuando en

¹⁰³³ V. E. ORIHUELA CALATAYUD, *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Murcia, 1989, pp. 220-225; *Ibíd.* “La delimitación de los espacios marinos españoles”, en J. M. SOBRINO (coord.), *Mares y Océanos en un mundo en cambio. Tendencias jurídicas, actores y factores*, XXI Jornadas de la AEPDIRI, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 43-71 (pp. 63-64); V. L. GUTÉRREZ CASTILLO, *España y sus fronteras en el mar...*, cit., pp. 276-282; *Ibíd.* *El Magreb y sus fronteras en el mar. Conflictos de delimitación y propuestas de solución*, Huygens editorial, Barcelona, 2009, pp. 212-219.

¹⁰³⁴ Marruecos estableció su ZEE mediante Dahir N° 1-81-179 de 8 de abril de 1981 sin distinguir entre la zona Mediterránea y Atlántica, y absteniéndose de fijar los límites exteriores de la ZEE y las líneas de demarcación sobre sus cartas marinas, como tampoco ha publicado las coordenadas geográficas de la misma. La doctrina afín a las tesis marroquíes ha afirmado, no obstante, que lo más equitativo en la delimitación de espacios marinos entre Marruecos y Canarias “es trazar una única línea de delimitación para la ZEE y la plataforma continental”, pues “si se optara por establecer líneas de delimitación distintas (ZEE y plataforma continental) cabe la posibilidad de que los derechos que ejerza uno de los Estados en su plataforma continental se extienda bajo su ZEE”; vid. TARIK ATMANE, *España y Marruecos...*, cit., pp. 105-106.

¹⁰³⁵ V. A. LAHLOU, *Le Maroc et le droit des pêches maritimes*, LGDJ, 1983, pp. 310-311; y T. ATMANE, *España y Marruecos frente al Derecho del Mar*, Netbiblo, A Coruña, 2007, pp. 76-78 y 120-125.

¹⁰³⁶ Las reticencias de Marruecos a la utilización de la equidistancia la evidenció su protesta (de 31 de enero de 2002) a la autorización del Gobierno español (Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre) otorgando a Repsol YPF nueve permisos de investigación de hidrocarburos en el Océano Atlántico frente a las costas del archipiélago Canario; v. R. CASADO RAIGÓN y V. L. GUTIÉRREZ CASTILLO, “Marruecos y España. La delimitación de sus espacios marinos”, en F. Marriño (ed.), *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al prof. J.M. Castro Rial*, Madrid, 2002, pp. 85-106 (p. 104); v. también *supra*.

¹⁰³⁷ Según afirma J. M. LAQUETA, “[T]ras un período de dudas e incertidumbre en el que parecía que la decisión de los asuntos (de delimitación) sería impredecible, dominada por un mero *principio de equidad* indeterminado, ahora se identifica con la aplicación del principio de equidistancia más circunstancias pertinentes y que éstas no son sino unas circunstancias especiales ampliadas a las situaciones geográficas en las que la equidistancia produce una gran desproporción entre longitudes costeras y áreas marítimas correspondientes a

el caso a examen los argumentos esgrimidos por Marruecos para desplazar en beneficio suyo la línea media han ido perdiendo fuerza al ritmo de la modificación experimentada por el Derecho del Mar¹⁰³⁸. De ahí la afirmación acerca de que “no parece que la invocación de la proporcionalidad o de las circunstancias económicas conocidas hubiera de perjudicar la equidistancia... sostenida por España en las costas atlánticas”¹⁰³⁹. Otra cuestión a solventar en lo que afecta al trazado de esta frontera marítima, sea con el territorio del Sáhara Occidental (al sur del paralelo 27°40') o con Marruecos (al Norte del mismo)¹⁰⁴⁰ será la que plantea la aplicación del *principio archipelágico* al perímetro de las islas Canarias según se desprende de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, con la que el legislador español se suma a la práctica seguida por algunos Estados mixtos a fin de provocar cambios en el Derecho del Mar regulado en Montego Bay¹⁰⁴¹.

cada Estado”, “El Derecho Internacional en los arts. 74 y 83 de la Convención de Montego Bay”, en J. M. Sobrino (coord.), *Mares y Océanos...*, cit., pp. 199-218 (p. 217); vid. también A. REMIRO *et al*, *Derecho Internacional. Curso General*, cit., p. 544-545.

¹⁰³⁸ E. ORIHUELA (“La delimitación de los espacios marinos españoles”, cit., 2007, p. 64) afirma en este sentido que “la concavidad de la costa marroquí entre el Cabo Ohir y el Cabo Juby, percibida por Marruecos como una circunstancia que justifica la matización de la línea media, no resulta relevante en la delimitación frontal entre Estados. La pretensión de reducir los espacios marinos de las Canarias como consecuencia de la lejanía respecto del Estado al que pertenecen... resulta absolutamente desmedida sobre todo si tenemos en cuenta que no se trata de islas interiores a efectos de delimitación sino que son ellas mismas y su proyección sobre el mar las que provocan la yuxtaposición de espacios que hace necesario el trazo de la frontera. La existencia de derechos de pesca o la dependencia de las poblaciones de estos Estados de la explotación de los recursos pesqueros presenta un carácter recíproco. Y, por último, la pretensión marroquí de desplazar la línea media en beneficio suyo como consecuencia de la extensión de su plataforma continental geográfica carece hoy día de fundamento dados los cambios operados en la configuración jurídica del espacio marino”.

¹⁰³⁹ J. M. LACLETA, “El Derecho Internacional en los arts. 74 y 83 de la Convención de Montego Bay”, cit., p. 218.

¹⁰⁴⁰ V. J. SOROETA, «La délimitation et l'exploitation des espaces maritimes du Sahara Occidental...», cit. p. 134.

¹⁰⁴¹ Con esta Ley, afirma E. ORIHUELA, se da “respuesta a la tradicional reivindicación canaria de que su territorio sea considerado como un archipiélago formado por islas y las aguas que las conectan a los efectos del trazado de los espacios marinos sometidos a la soberanía o jurisdicción española y a la pretensión de que las aguas situadas dentro del archipiélago sean consideradas como parte del territorio de la Comunidad Autónoma Canaria”, “La delimitación de los espacios marinos en los archipiélagos de Estado. Reflexiones a la luz de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias”, en Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI), Núm. 21, junio 2011.

CAPÍTULO IX

EL SAHARA OCCIDENTAL EN LAS RELACIONES UE-MARRUECOS

El Sáhara Occidental, sólo una crisis olvidada

Hace ya treinta y tres años la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que *deploraba profundamente* la agravación de la situación como consecuencia de la *persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos* y *pedía encarecidamente a Marruecos* que participase en la dinámica de paz poniendo fin a la *ocupación* del territorio¹⁰⁴². Obviamente, Marruecos no ha hecho el menor caso a la solicitud de la Asamblea, luego venida a menos en sus reclamos, y no parece, desde luego, que la UE y sus miembros hayan siquiera pedido una explicación.

Realmente, el caso del Sáhara Occidental figura entre los primeros de la lista de *crisis olvidadas* por la UE, concepto que la Comisión aplica a las situaciones caracterizadas por una débil cobertura mediática, una falta de interés de los donantes o el escaso compromiso político para resolver la crisis¹⁰⁴³. Puede decirse que para la UE, a salvo el interés activo del Parlamento Europeo, el Sáhara Occidental sólo existe oficialmente desde la perspectiva de la ayuda humanitaria, pues desde comienzos de los años noventa la Comisión proporciona asistencia básica (alimentación, salud, agua, saneamiento, abrigo) a los saharauis establecidos en los campamentos al sur de Argelia¹⁰⁴⁴, siendo llamativo, por añadidura, el contraste entre el limitado interés que exhiben los donantes institucionales con el amplio apoyo de ONG y administraciones regionales y locales, de España e Italia en particular, a pesar del medio natural hostil en que ha de brindarse la asistencia, la dificultad de conservar personal local

¹⁰⁴² AGNU, Res. 34/37, de 21 de noviembre de 1979.

¹⁰⁴³ Document de Travail des Services de la Commission, Direction Générale pour l'aide humanitaire – ECHO, Stratégie opérationnelle 2010, SEC (2009) 1566 – 6/11/2009, p. 6.

¹⁰⁴⁴ Desde 1993, la Comisión ha destinado más de 143 millones de euros para ayuda a los refugiados saharauis (el dato se recoge en IP/09/871, de 4 junio 2009).

cualificado para la prestación de servicios básicos y la *fatiga* del donante ante la crónica dependencia de una población cautiva de un destino tan irrenunciable como inalcanzable¹⁰⁴⁵.

El compromiso de la Comisión se resume en las siguientes afirmaciones del Comisario O. Rehn: “Estos refugiados son víctimas de uno de los más antiguos conflictos 'congelados' y olvidados. En tanto este conflicto no encuentre una salida política y diplomática, los refugiados continuarán dependiendo casi exclusivamente de la ayuda internacional para sobrevivir. La Comisión se compromete a ayudar a estas personas vulnerables hasta que se alcance una solución política para su difícil situación”¹⁰⁴⁶.

La presencia del conflicto en las relaciones entre la UE y Marruecos

Dicho esto, el asunto del Sáhara Occidental aparece de forma sólo tangencial en los documentos sobre la Política Europea de Vecindad en su aplicación a Marruecos, con escuetas afirmaciones descriptivas y hasta cierto punto perogrullescas. Véase un botón de muestra en uno de los informes de la Comisión: “Este conflicto, que dura desde 1975, influye negativamente en las relaciones de Marruecos con otros países de la zona, en particular Argelia, y condiciona la cooperación intra-regional”¹⁰⁴⁷; o esta perla: “La solución del conflicto del Sáhara Occidental es crucial para la estabilidad y el desarrollo regional en el Mediterráneo”¹⁰⁴⁸. ¿Será verdad?

Pese a la escasa visibilidad oficial el asunto del Sáhara Occidental viene tiñendo, sin embargo, los principales aspectos de las relaciones entre la UE y Marruecos, siendo el Parlamento Europeo la institución que mantiene el testigo del conflicto, frente a las posturas escurridizas del Consejo y de la Comisión. Los sucesivos Acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos, así como los avances en las relaciones entre las partes, siempre dan ocasión a los europarlamentarios para interesarse por la cuestión; también, el respeto de los derechos humanos y la solución política del conflicto han atraído su atención.

Profundización de relaciones y vulneración de derechos humanos

Se ha dicho que Marruecos “ha conseguido que Occidente comprenda que la democracia plena puede esperar; esa benevolencia también afecta al Sáhara, una dádiva más

¹⁰⁴⁵ ECHO, *Annual Report on Humanitarian Aid*, 2008, p. 72.

¹⁰⁴⁶ IP/09/871, Bruselas, 4 junio 2009.

¹⁰⁴⁷ PEV, *Rapport sur le Maroc*, SEC (2004) 569, p. 11.

¹⁰⁴⁸ IEVA, *Maroc. Document de Stratégie 2007-2013*, p. 10.

en el camino de la estabilidad”¹⁰⁴⁹. Diversos parlamentarios europeos parecen compartir esta crítica y la manifiestan en diversas ocasiones¹⁰⁵⁰. El número de preguntas sobre el respeto de los derechos del pueblo saharauí, planteado en las sucesivas legislaturas del Parlamento Europeo, siempre elevado, se intensifica cada vez que tiene lugar un incidente particular.

Estas actuaciones del Parlamento Europeo se inscriben en una línea continua de seguimiento del respeto de los derechos humanos en el Sáhara Occidental cuyos hitos más importantes han sido la Resolución adoptada en 2005¹⁰⁵¹ y la Delegación *ad-hoc*, que fue puesta en marcha ese mismo año pero no pudo presentar su Informe hasta 2009, tras superar las dificultades suscitadas por Marruecos para la realización de la visita. El Informe excluye cualquier pronunciamiento sobre la cuestión del estatuto político del Sáhara Occidental y se centra en los aspectos humanitarios, señalando que persisten tres grandes problemas: vulneraciones recurrentes de los derechos humanos, en particular de la libertad de expresión, asociación, manifestación, comunicación y acceso a la justicia; cuestiones relativas al derecho y las facilidades concedidas a las familias separadas para reunirse y a la precariedad de las condiciones de vida en los campamentos de Tinduf; los desaparecidos. Entre las recomendaciones destacan la de proponer que el mandato de la MINURSO incluya la vigilancia de la situación de los derechos humanos en la región y la de invitar a la Comisión a hacer un seguimiento de dicha situación.

Pero Consejo y Comisión repiten hasta el aburrimiento la misma declaración estereotipada, aplicada al más estricto formalismo: el respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales constituye un elemento esencial del Acuerdo de Asociación (artículo 2), confirmado por el Plan de Acción de la PEV. En este marco los derechos humanos son objeto permanente del diálogo político con Marruecos, especialmente en el seno del subcomité sobre “derechos humanos y democratización”, donde las partes se expresan sobre todos los puntos de manera franca y abierta. Creemos que, a pesar del irresuelto conflicto del Sáhara Occidental, las relaciones de la UE con Marruecos han avanzado significativamente en los últimos años, facilitando así el camino hacia la reforma democrática en ese país. Aunque (la Comisión, el Consejo) son conscientes de la necesidad de ulteriores

¹⁰⁴⁹ A. Pérez González, “La cuestión del Sáhara y la estabilidad de Marruecos”, RIE, *ARI* N° 98-2002 – 12.11.2002.

¹⁰⁵⁰ Véase, por ej., Pregunta escrita al Consejo E-6209/08.

¹⁰⁵¹ Resolución del PE sobre los derechos humanos en el Sáhara Occidental, de 27 octubre 2005 (P6_TA-PROV(2005)0414).

mejoras, creen que la consolidación de la asociación con Marruecos dará paso a un respeto más vigoroso de los derechos humanos. (La Comisión, el Consejo) siguen muy de cerca la situación de la población saharauí...¹⁰⁵². Y así una y otra vez¹⁰⁵³.

En particular, el caso de Aminetu Haidar fue objeto de múltiples iniciativas pidiendo la intervención del Consejo¹⁰⁵⁴ y de la Comisión¹⁰⁵⁵. Las respuestas de ambas instituciones evitan cuidadosamente entrar en valoraciones del caso y reiteran el ya conocido guión¹⁰⁵⁶.

En la misma línea de tibieza se coloca la Declaración de la UE con motivo de la celebración de la 8ª reunión del Consejo de Asociación UE-Marruecos, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2009, mientras estaba teniendo lugar el incidente. En ella sólo se puede leer que “la UE está comprometida a mejorar la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental y llama la atención sobre las obligaciones de cada una de las partes”¹⁰⁵⁷.

Sin embargo, la gravedad del asunto y su repercusión pública provocó una Declaración de la Presidencia sobre la situación de Aminetu Haidar, en la que se expresa “preocupación por su salud y se apela a las autoridades marroquíes a observar sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos y a cooperar con las autoridades españolas a fin de alcanzar una solución positiva en relación con su situación”.

¹⁰⁵² Respuesta dada por la Sra. Ferrero-Waldner en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-4846/08. De modo parecido ha respondido a las preguntas E-4354/08, E-4357/08, E-4358/08, E-4359/08, E-4360/08, E-4521/08, E-5240/08. Resulta significativo que en el epígrafe dedicado a los derechos humanos en los Informes de Continuidad sobre Marruecos, la única referencia al Sáhara se reduce a señalar: “Malgré une législation relativement libérale en matière de droit d’association, quelques organisations continuent de rencontrer des difficultés lors de leur enregistrement légal, notamment au Sahara occidental” (*Rapport de suivi Maroc*, SEC (2009) 520/2, p. 5; la misma alusión aparece en los Informes de los años anteriores, SEC (2008) 398, p. 5; SEC (2006) 1511/2, p. 4). Por su parte, el Informe UE sobre los derechos humanos de 2008 señala: “Human rights problems persisted relating to freedom of expression and assembly and to access to the territory under Moroccan administration and to the refugee camps in the Tindouf area on Algerian soil under the control of the Polisario Front” (*EU Report on Human Rights 2008*, p. 71).

¹⁰⁵³ Respuesta a las preguntas escritas E-5355/09 y E-5356/09 relativas a la detención de 7 defensores de derechos humanos saharauis en Casablanca, en octubre de 2009. Similares, las respuestas a las preguntas E-4354/08, E-4357/08, E-4358/08, E-4359/09, E-4360/08, E-4846/08. Respuesta conjunta a las preguntas escritas E-5366/09, E-5367/09, E-5373/09, relativas a la detención de los 7 defensores de los derechos humanos saharauis y de la activista Sultana Jaya. En la misma línea, la respuesta a las preguntas E-5870/09, E-5975/09, E-5976/09 y P-6120/09.

¹⁰⁵⁴ Preguntas E-5870/09, E-5975/09, E-5976/09, P-6120/09, E-6247/09, E-6251/09, E-6282/09.

¹⁰⁵⁵ Preguntas E-6241/09, E-6248/09, E-6283/09, E-6284/09, E-6549/09.

¹⁰⁵⁶ Respuesta conjunta del 18 enero 2010 a las preguntas E-5870/09, E-5975/09, E-5976/09 y P-6120/09. Respuesta del 21 enero 2010 a la pregunta E-6248/09

¹⁰⁵⁷ 17233/09 (Presse 372).

El Parlamento Europeo se llegó a elaborar una Resolución, apoyada por los seis grupos políticos principales, que se retiró en el último momento ante las perspectivas de solución que se adivinaban¹⁰⁵⁸; en ella se pedía a Marruecos que permitiera sin demora el regreso de la Sra. Haidar al Sáhara Occidental, así como un claro apoyo del Consejo a favor de la resolución de la situación; asimismo, en el texto el Parlamento: “Pide al Gobierno de Marruecos que, en virtud del contenido del Acuerdo de asociación en vigor entre Marruecos y la UE, respete los derechos de los defensores de los derechos humanos saharauis y de todas las personas bajo su soberanía, así como el pleno ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales, especialmente el derecho a la libre circulación y a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, y todo ello en base a los Convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Marruecos, y del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos”.

El 25 de noviembre de 2010, apenas dos semanas después de los incidentes de Agdaym Izik, el Parlamento Europeo, la única Institución de la Unión que hasta ahora ha apoyado con decisión el derecho de autodeterminación –y sus corolarios- del pueblo saharauí, aprobó una Resolución común sobre *la situación del Sáhara Occidental* en la que “condena con firmeza los violentos incidentes que se produjeron en el campamento” durante la intervención de las fuerzas de seguridad marroquíes, lamenta los ataques cometidos por Marruecos contra la libertad de prensa y el libre acceso de observadores y organizaciones humanitarias, considera que son las Naciones Unidas –y no el Parlamento marroquí- la vía más adecuada para llevar a cabo “una investigación independiente a nivel internacional y esclarecer los hechos, las muertes y las desapariciones”, e “*insiste* en la necesidad de pedir a los órganos de las Naciones Unidas que propongan el establecimiento de un mecanismo de control de los derechos humanos en el Sáhara Occidental”¹⁰⁵⁹.

¿Pensaba hacer algo la UE y sus Estados miembros ante la continua violación por las autoridades marroquíes de los principios democráticos, en general, y los derechos humanos

¹⁰⁵⁸ Propuesta de Resolución del PE sobre el Sáhara Occidental: el caso de Aminetu, RC/799778ES.doc

¹⁰⁵⁹ P7_TA-PROV(2010)0443. No era la primera vez, desde luego, que el PE trataba de abrir los ojos de la Unión acerca del falso discurso del régimen alauí sobre sus avances en materia de derechos humanos y reformas democráticas. *Vid.*, por ej., Resolución del PE, de 27 de octubre de 2005, sobre los *Derechos humanos en el Sáhara Occidental* (P6_TA(2005)0414), así como las conclusiones extraídas de la visita de la Delegación *ad hoc* del PE al Sáhara Occidental en enero de 2009, *Rapport sur la situation au Sahara Occidental et documents issus des travaux de la Délégation ad hoc pour les relations avec les pays du Magreb* (CR/774604 FR.doc.1/16).

del pueblo saharauí, en particular? Ese fue el órdago lanzado por el Parlamento Europeo¹⁰⁶⁰ a fin de hacer efectiva la *cláusula -de condicionalidad- democrática*, explícita en el *Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Marruecos* de 1996 (artículo 2).

La respuesta no puede ser muy halagadora. Del documento conjunto adoptado en el Consejo de Asociación UE-Marruecos en octubre de 2008 sobre el *estatuto avanzado* se ha dicho que, en el aspecto político, “su característica más llamativa...es la práctica ausencia de condicionalidad democrática. En este proceso de negociación, la UE ha desperdiciado una oportunidad preciosa para ejercer presión y exigir reformas significativas de las instituciones marroquíes a cambio de la concesión de un tratamiento diferenciado, introduciendo en el nuevo marco contractual compromisos concretos, plazos y criterios de evaluación”; en particular, “es significativo que el documento conjunto no hiciera alusión alguna a la situación específica del Sáhara Occidental”¹⁰⁶¹. Marruecos, ha dicho otro comentarista, “no es el único que no está haciendo sus deberes [...] Los Estados miembros de la UE necesitan demostrar, de manera mucho más firme y continuada, que el compromiso práctico de Marruecos para con un nivel avanzado de reforma política y protección de los derechos humanos está en el centro de las expectativas de la UE hacia sus socios *avanzados*”¹⁰⁶².

El envite no parece, sin embargo, haber tenido repercusión –inmediata al menos- en las políticas europeas hacia Marruecos. El 13 de diciembre de 2010, en el marco de la novena sesión del Consejo de Asociación UE-Marruecos, las partes (representantes del Consejo de la Unión y del Gobierno marroquí)¹⁰⁶³ dieron un importante paso en la *hoja de ruta* de profundización de sus relaciones bilaterales mediante la suscripción de tres acuerdos, uno sobre la liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas

¹⁰⁶⁰ Vid. en este sentido el elevado número de preguntas parlamentarias acerca de la “Intervención militar marroquí sobre el campamento (E-453.599/2010 y E-9662/2010), la “Barbarie cometida por Marruecos en el desalojo del campamento saharauí de Agdaym Izik” (E-453.601/2010), la “Declaración del Gobierno español sobre la soberanía de Marruecos en los Territorios No Autónomos del Sáhara Occidental” (E-9800/2010 y E-9799/2010), el “Posible conocimiento del asalto marroquí y responsabilidad de España” (E-9823/2010); la “Financiación de la UE destinada a Marruecos” (E-010557/2010), el “Acuerdo de pesca UE-Marruecos” (E-010559/2010)...

¹⁰⁶¹ I. Fernández-Molina, R. Bustos, “El *Estatuto Avanzado* UE-Marruecos y la presidencia española de la UE”, *Memorando OPEX* Nº 135/2010, p. 4.

¹⁰⁶² K. KAUSCH, “El Estatuto avanzado de Marruecos: ¿Qué significado tiene?”, *FRIDE*, Nº 34, marzo 2010, p. 4.

¹⁰⁶³ Bajo la presidencia conjunta de Steven Vanackere, Vicepremier Ministro y Ministro de Asuntos Exteriores belga, país que asume la presidencia de turno de la UE, y Taib Fassi Fihri, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de Marruecos.

transformados, pescado y productos de la pesca¹⁰⁶⁴, otro estableciendo un mecanismo de arreglo de controversias¹⁰⁶⁵, y un tercero para permitir la participación de Marruecos en ciertos programas comunitarios¹⁰⁶⁶. En esta ocasión –como en otras- el conflicto del Sáhara Occidental sólo apareció de forma tangencial en la declaración adoptada por la UE al término de la sesión, reiterando el manido discurso oficial –en los términos ad ídem del Consejo de Seguridad (de la ONU)¹⁰⁶⁷- de mostrar el pleno apoyo de la Unión a los esfuerzos de las Naciones Unidas por encontrar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable (*sic*) que permita la autodeterminación del pueblo saharaui¹⁰⁶⁸.

Es por tanto evidente que en la UE han primado los intereses económicos y geoestratégicos de sus Estados miembros, influidos por políticas como el comercio, la inmigración y la lucha contra el terrorismo, frente a un mayor compromiso para solucionar el conflicto del Sáhara Occidental, y más aún para que Marruecos haga ejercicio de políticas de buen gobierno expresivas de un estado de derecho en su genuina combinación con el goce efectivo de derechos y libertades fundamentales, como elemento esencial de la relación bilateral.

“Es preciso trabajar más”, observó el Secretario General de Naciones Unidas en su informe de abril de 2010 sobre la situación del Sáhara Occidental, pues de lo contrario, “no es probable que ocurra nada en las relaciones entre las partes o en el contexto internacional para que la situación cambie en un futuro previsible”¹⁰⁶⁹.

Al parecer en la UE sólo el Parlamento se mueve. Así, en el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto,

¹⁰⁶⁴ Véase el epígrafe “Los acuerdos agrícolas de 2003 y 2009”, en el Capítulo V.

¹⁰⁶⁵ Por Resolución legislativa de 6 de abril de 2011, el PE procedió a la aprobación del Proyecto de Decisión del Consejo (13754/2010 – C7-0431/2010 – 2010/0181 (NLE) relativo a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos que establece un mecanismo de solución de diferencias (P7_TA-PROV(2011)0132).

¹⁰⁶⁶ Véase la primera parte del epígrafe “Los acuerdos sectoriales”, en el Capítulo IV.

¹⁰⁶⁷ Letanía que el Consejo de Seguridad repite desde que en 2007 (res. 1754) pretendiera reactivar la solución del contencioso mediante “negociaciones de buena fe, sin condiciones previas... con miras a lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental”; vid. también las res. 1783 (2007), 1813 (2008), 2871 (2009), 1920 (2010).

¹⁰⁶⁸ *Neuvieme Session du Conseil D'Association UE-Maroc (Bruxelles, le 13 décembre 2010), Declaration de l'Union européenne*, párs. 18 y 24 (localizable en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118492.pdf9).

¹⁰⁶⁹ Informe del Secretario General, de 13 de abril de 2010, sobre la situación del Sáhara Occidental (Doc. S/2010/175, p. 16, pár. 73).

aprobado por Resolución de 16 de diciembre de 2010¹⁰⁷⁰, se condena la detención ilegal de defensores saharauis de los derechos humanos y el acoso a los mismos en el territorio del Sáhara Occidental, controlado por Marruecos, se insta a las Naciones Unidas a que incluyan el seguimiento de la situación de los derechos humanos en el mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental (MINURSO)” y, en relación con la cláusula sobre los derechos humanos, se hace hincapié en la importancia y el carácter indispensable de las cláusulas de condicionalidad democrática en los acuerdos comerciales, pidiéndose una vez más, que vayan acompañadas de un mecanismo de ejecución que garantice su aplicación práctica, destacándose que el seguimiento y la evaluación del respeto de los derechos humanos deben incluir consultas formales con la sociedad civil sobre el impacto de dichos acuerdos, y reclamando que en el marco de cada uno de los acuerdos se establezca un conjunto claro de indicadores en materia de derechos humanos, con el fin de precisar las situaciones y acciones que puedan desencadenar la aplicación de las cláusulas de condicionalidad. Estas cláusulas, concluye el Parlamento, “deberían permitir que la Comisión pueda suspender, al menos temporalmente, las ventajas comerciales, incluidas aquellas que sean el resultado de los acuerdos de libre comercio, cuando existan pruebas suficientes de la violación de los derechos humanos o los derechos laborales, bien por propia iniciativa, bien porque un Estado miembro o el Parlamento Europeo lo soliciten...”¹⁰⁷¹.

El tiempo dirá si esta línea de razonamiento del Parlamento Europeo, como de otros órganos y asociaciones independientes, es la llave maestra que revierten el silencio, la complicidad e indiferencia mantenida por las instituciones intergubernamentales frente a la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales del pueblo saharauí en el transcurso de este sempiterna descolonización pendiente.

Acuerdos de pesca y recursos naturales del Sáhara Occidental

Que las actividades económicas de terceros en el Sáhara Occidental, en particular, sin atender los deseos e intereses de su población fortalecen la ocupación marroquí y contribuyen, como consecuencia, a minar su proceso de descolonización, es una elemental afirmación que ha sido desatendida por la UE en los sucesivos acuerdos de pesca concluidos

¹⁰⁷⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre el *Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto*, P7_TA(2010)0489.

¹⁰⁷¹ Numeral 108 y 109 de la res. 34/37.

con Marruecos desde 1988¹⁰⁷². La intencionada indefinición del ámbito de aplicación meridional de todos ellos así lo sugiere¹⁰⁷³.

Todos los Acuerdos de pesca, desde el celebrado en 1988, se aplican a “las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción del Reino de Marruecos”, a las que se denomina con la expresión “zona de pesca de Marruecos”¹⁰⁷⁴; esta sutileza desaparece en la disposición relativa al ámbito de aplicación del Acuerdo, que se limita a referirse al “Reino de Marruecos”¹⁰⁷⁵, salvo en el Acuerdo de 2006, cuyo artículo 11 establece: El presente Acuerdo se aplicará, por una parte, en los territorios en los que se aplica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea... y, por otra, en el territorio de Marruecos y en las aguas bajo jurisdicción marroquí”.

De esta forma, la UE no ha tenido ningún reparo en incluir los espacios marítimos del Sáhara Occidental entre los gestionados por Marruecos, olvidando la condición jurídica

¹⁰⁷² Los tres primeros Acuerdos (1988, 1992 y 1995) fueron acuerdos de *primera generación*, en los que Marruecos autorizaba la pesca de la flota comunitaria a cambio de contrapartidas, financieras en particular (*pagar, pescar y marchar*). De ellos, el Acuerdo de 1995 (*de cooperación en materia de pesca marítima*) fue el más ambicioso, tanto por el número de licencias concedidas a la flota comunitaria (más de 500 barcos, el 90% de pabellón español y el resto portugueses) para pescar especies altamente comerciales, como por la contrapartida financiera concedida por la Comunidad (125 millones de euros anuales). También fue el único que no incluyó una cláusula de renovación, con lo que Marruecos dio a entender que era el último acuerdo de esta categoría que celebraría con la Comunidad. Sobre los mismos, vid. J. JUSTE RUÍZ, “El Acuerdo pesquero CEE-Reino de Marruecos, de 25 de febrero de 1988”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-3, pp. 741-766; A. OLESTI RAYO, “El Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, de 13 de noviembre de 1995”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1995-2, pp. 453-462; M. HOLGADO MOLINA y M. OSTOS REY, “Los acuerdos de pesca marítima entre España y Marruecos: evolución histórica y perspectivas”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 94, 2002, pp. 189-214 (accesible en http://www.marm.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reeap%2Fr194_09.pdf); J. M. SOBRINO HEREDIA, “Las relaciones pesqueras entre la Unión Europea y Marruecos: la búsqueda de un nuevo modelo de acuerdo de pesca”, *Anuario de la Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2002, pp. 513-534.

¹⁰⁷³ El Acuerdo de cooperación en materia pesquera entre España y Marruecos de 1977, utilizaba como línea divisoria el paralelo 24° 40' N (Punta Stafford, al sur del Cabo Noun), límite que desaparece de los Acuerdos de pesca celebrados con la Comunidad (artículos 1 y 13 del Acuerdo de 1988; artículos 1 y 17 del Acuerdo de 1992; artículos 1 y 14 del Acuerdo de 1995). Vid. R. GARCÍA PÉREZ, “El sector pesquero gallego como actor de la política exterior de España hacia Marruecos”, en M. Hernando de Larramendi, A. Mañé Estrada (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Ariel/RIE, Barcelona 2009, pp. 233-252 (p. 240); C. RUÍZ MIGUEL, “El acuerdo de pesca UE-Marruecos o el intento español de considerar a Marruecos “potencia administradora del Sáhara Occidental”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2006, pp. 395-412; J. SOROETA LICERAS, “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental...”, cit., pp. 831-837.

¹⁰⁷⁴ Art. 1 de los Acuerdos de 1988, 1992 y 1995; art. 2 del Acuerdo de 2006.

¹⁰⁷⁵ Art. 13 del Acuerdo de 1988, art. 17 del Acuerdo de 1992, art. 14 del Acuerdo de 1995.

distinta y separada del territorio no autónomo y el derecho de los pueblos coloniales a sus recursos naturales¹⁰⁷⁶.

En 1991 una pregunta parlamentaria sacó a la luz esta cuestión con motivo del apresamiento por Marruecos de un buque de pesca español que faenaba en las aguas saharauis. Para la autora de la pregunta estos sucesos “demuestran cómo Marruecos también aplica el acuerdo de pesca con la CE a las aguas del Sáhara Occidental ocupado” y tras afirmar que “según el Derecho internacional público en vigor, no cabe ninguna duda de que no se trata de una zona de soberanía marroquí” interrogaba a la Comisión sobre si aprobaba “la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de pesca entre la CE y Marruecos a la pesca en aguas que no son de soberanía marroquí” y si aprobaba asimismo “la reglamentación de las actividades de los buques europeos en aguas saharauis por parte del Gobierno de Marruecos”.

La respuesta de la Comisión no pudo ser más elusiva: “El Acuerdo de pesca entre la CEE y Marruecos se aplica en las aguas sujetas a la soberanía o la jurisdicción del Reino de Marruecos, a las que se refiere con la expresión “zona de pesca de Marruecos” sin ofrecer una definición geográfica más precisa. Por consiguiente, la Comisión no se halla en condiciones de adoptar una posición en cuanto a la delimitación geográfica de esta zona ni en lo que respecta concretamente a las aguas del Sáhara Occidental”¹⁰⁷⁷.

Con posterioridad a esta pregunta pionera en el Parlamento Europeo se han formulado otras muchas, tanto orales como escritas, ya sea a la Comisión como al Consejo, sobre las implicaciones de los acuerdos de pesca UE-Marruecos. Así, cuando se le dice a la Comisión que “por qué no ha respetado... el Derecho internacional en la negociación del Acuerdo de Pesca con Marruecos”, ésta responde que: “En el acuerdo que ha llegado a su término, al igual que en las negociaciones en curso, la Comisión se refiere a la zona pesquera de Marruecos

¹⁰⁷⁶ El Acuerdo de cooperación en materia pesquera entre España y Marruecos, de 1977, utilizaba como línea divisoria el paralelo 27° 40' (cabo Noun), al que se deja de mencionar en los acuerdos celebrados por la CEE. Como señala R. García Pérez, “Consecuentemente, la Comunidad Europea, sin manifestarse de forma expresa, reconocía implícitamente la jurisdicción marroquí sobre los caladeros del Sáhara Occidental” (“El sector pesquero gallego como actor de la política exterior de España hacia Marruecos”, *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, (M. Hernando de Larramendi, A. Mañé Estrada eds.), Ariel/RIE, Barcelona, 2009, p. 240. Sobre el tema, puede verse C. Ruiz Miguel, “El acuerdo de pesca UE-Marruecos o el intento español de legalizar la ocupación marroquí del Sáhara Occidental”, GEES, Análisis nº 97; también, J. Soroeta Licerías, “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos”, *RDCE*, 2009, pp. 831-837.

¹⁰⁷⁷ Pregunta escrita nº 37/91 de la Sra. Bárbara Simons (S) a la Comisión de las Comunidades Europeas (1 febrero 1991), Respuesta del Sr. Marín en nombre de la Comisión (18 marzo 1991), *DOCE*, Nº C 210/14, de 12.8.91.

como “aguas de soberanía o jurisdicción de Marruecos”. Esta definición no prejuzga en modo alguno el estatuto de las aguas del banco pesquero sahariano, regido por el Derecho Internacional y, en particular, por las diversas resoluciones de las Naciones Unidas, a las que la Unión Europea ha prestado siempre su apoyo”¹⁰⁷⁸.

*El Acuerdo de Asociación en el sector pesquero concluido en 2006*¹⁰⁷⁹

El último *Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos* vigente fue el concluido en 2006¹⁰⁸⁰, considerado uno de los Acuerdos de Asociación en el sector Pesquero (AAP) más importantes para la Unión Europea de los dieciséis actualmente en vigor¹⁰⁸¹. A estos acuerdos se les denomina de *tercera generación* en virtud de la Política de Pesca Común (PPC) diseñada por la Unión en 2002, que introdujo el concepto de “asociación” para subrayar la intención de apoyar el desarrollo del sector nacional de la pesca mediante el diseño de un marco jurídico que garantice su sostenibilidad con evaluaciones de impacto, investigación científica y actividades de seguimiento, control y vigilancia, cláusulas que se añadían a otras, como las relativas a la obligación de los buques comunitarios de contratar a pescadores locales y el desembarco de capturas en el país asociado, que eran bien conocidas de los acuerdos anteriores¹⁰⁸². Este

¹⁰⁷⁸ Debate del 15 febrero 2001.

¹⁰⁷⁹ Acerca de la inclusión en el ámbito de aplicación de este acuerdo de las aguas del Sáhara Occidental, v., en particular, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Los acuerdos comunitarios de pesca con Marruecos y el problema de las aguas del Sáhara Occidental”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 36, 2010, pp. 521-564; MILANO, E., “The New Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco: Fishing too South?”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 22, 2006, pp. 413-457; y, RUIZ MIGUEL, C., “El acuerdo de pesca UE-Marruecos o el intento español de considerar a Marruecos ‘potencia administradora’ del Sáhara Occidental”, *ibid.*, pp. 395-412.

¹⁰⁸⁰ El *Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos* (DOUE, nº L 141, de 29.5.2006, p. 4) fue firmado el 26 de julio de 2006 y suscrito (artículo 12) por cuatro años renovables –salvo denuncia– por períodos idénticos a partir de su entrada en vigor (27 de febrero de 2007) a razón de una contrapartida financiera de 36,1 millones de euros anuales durante el período de aplicación. Las claves del reparto de las posibilidades de pesca en el establecidas (119 licencias, de las que 100 corresponden a España) se contienen en el *Reglamento (CE) 764/2006 relativo a la celebración del Acuerdo en nombre de la UE*, de 22 de mayo de 2006 (DOUE, nº L 141, de 29.5.2006, p. 1). Véase el epígrafe “Los acuerdos pesqueros: un clásico”, en el Capítulo IV.

¹⁰⁸¹ Además de Marruecos, se trata de: Cabo Verde (período 2007-2011, a razón de una contrapartida financiera de 385 000 €); Comoras (2007-2011, 390 000 €); Costa de Marfil (2007-2013, 595 000 €); Gabón (2005-2011, 860 000 €); Groenlandia (2007-2012, 15 847 244 €); Guinea (2009-2012, 450.000 €); Guinea-Bissau (2007-2011, 7 500 000 €); Kiribati (2006-2012, 478 400 €); Madagascar (2007-2012, 1 197 000 €); Mauritania (2008-2012, 86 000 000 € (1º año) 76 000 000 € (2º año) 73 000 000 € (3º año) 70 000 000 € (4º año); Mozambique (2007-2011, 900 000 €); Islas Salomón (2006-2009, prorrogado, 400 000 €); Santo Tomé y Príncipe (2006-2010, 663 000 €); Seychelles (2005-2011, 5 355 000 €); y Micronesia (2007-2010, 559 000 €); los datos se recogen en la pág. Web cit. *supra*.

¹⁰⁸² Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común. Sobre la misma, v. vid. S. TORRECUADRADA, “La Política

garantismo no se ha aplicado, sin embargo, a verificar si y hasta qué punto se satisfacían las exigencias del Derecho Internacional al extender al Sáhara Occidental el acuerdo de pesca concluido con Marruecos¹⁰⁸³.

Como sus predecesores, el Acuerdo de 2006 ofrece a la flota comunitaria la posibilidad de faenar en la “zona de pesca marroquí”, definida (artículo 2) como “las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos”, sin que a continuación se precise cuál es el límite meridional de su ámbito de aplicación territorial¹⁰⁸⁴. Es significativo en este sentido que mientras el Apéndice 4 del Anexo (“Límites de la zona de pesca marroquíes. Coordenadas de las zonas de pesca”) delimita con claridad la latitud Norte de las zonas de pesca marroquíes¹⁰⁸⁵, se refiera a continuación sin mayor precisión “al sur de 29° 00’ 00’’ (respecto de la pesca demersal y pelágica industrial)¹⁰⁸⁶ y a ¡”todo el Atlántico”! (en relación con la pesca del atún)¹⁰⁸⁷, lo que en sí mismo indica que los negociadores de la Unión no han tenido ningún reparo en incluir los espacios marítimos del Sáhara Occidental entre los gestionados por las autoridades marroquíes, obviando la condición jurídica distinta y separada del territorio no autónomo y el derecho soberano de su población a sus recursos naturales¹⁰⁸⁸.

Pesquera Común de la Comunidad Europea”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n° 35, 2005, pp. 65-92.

¹⁰⁸³ Vid. I. GONZÁLEZ GARCÍA, “Las relaciones en materia de pesca entre la Unión Europea y Marruecos: Situación actual”, en A. Del Valle Gálvez y R. El Houdaigui (coords.), *Las dimensiones internacionales del estrecho de Gibraltar*, Dikynson, Madrid, 2006, pp. 241-263.

¹⁰⁸⁴ El Acuerdo de 2006 establece (artículo 11) “que se aplicará, por una parte, en los territorios en los que se aplica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea... y, por otra, en el territorio de Marruecos y las aguas bajo jurisdicción marroquí”.

¹⁰⁸⁵ 34° 18’00 N – 35° 48’00 N en relación con la pesca artesanal en el norte de especies pelágicas y pesca artesanal mediante la técnica de palangre.

¹⁰⁸⁶ What does ‘South of 29° 00’ 00’’ mean?, planteó H. Corell en el citada conferencia pronunciada en Pretoria en 2008 en relación con “The legatity of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara”, A tiny area southwards to 27°-28° N where the waters of Western Sahara commence, or all the waters southwards to where the waters of Mauritania meet at about 21° N?, v. *paper* presentado en la *International Conferencia on multilateralismo and International law, with Wester Sahara as a case study*, Pretoria, diciembre de 2008, publicado por N. Botha, M. Oliver, D. van Tonder (eds.), *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, VerLoren van Themaat Centre, University of South Africa, 2010, pp. 231-247.

¹⁰⁸⁷ “Toda la zona atlántica de Marruecos” dice la ficha técnica núm. 5 del apéndice 2 del Anexo del Protocolo al Acuerdo de 2006; vid. E. MILANO, “The New Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco: Fishing too South”, en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006, pp. 413-457.

¹⁰⁸⁸ Esta cuestión del ámbito de aplicación territorial de los acuerdos de pesca ha sido seguida con especial interés por el Parlamento Europeo con ocasión de la celebración del acuerdo de 2005. Ante las diversas preguntas formuladas la Comisión responde siempre que: “El contenido y la formulación jurídica del proyecto de acuerdo rubricado se ajusta a las mejores prácticas recomendadas por las Naciones Unidas y no prejuzga en

Figura 11: *Límites de las zonas de pesca marroquíes*

Ficha técnica	Categoría	Zona de pesca (Latitud)	Distancia con respecto a costa
1	Pesca artesanal en norte: especies pelágicas	34o 18' 00" N — 35o 48' 00" N	Fuera de 2 millas
2	Pesca artesanal en norte: palangre	34o 18' 00" N — 35o 48' 00" N	Fuera de 6 millas
3	Pesca artesanal en sur	Al sur de 30o 40' 00"	Fuera de 3 millas
4	Pesca demersal	Al sur de 29° 00' 00"	Palangreros: Fuera de 12 millas
			Arrastreros: Más allá de isóbata de 200 metros
5	Pesca del atún	Todo el Atlántico, excepto perímetro delimitado por: 35o 48' N; 6o 20' O/33o 30' N; 7o 35' O	Fuera de 3 millas y de 2 millas para el cebo
6	Pesca pelágica industrial	Al sur de 29° 00' 00" N	Fuera de 15 millas

Fuente: Apéndice 4 del Anexo del AAP UE-Marruecos de 2006¹⁰⁸⁹

Una vez en vigor el Acuerdo (el 27 de febrero de 2007), el Sr. Borg —a la sazón Comisario de Pesca y de Asuntos Marítimos de la UE— hubo de reconocer, en respuesta a reiteradas preguntas parlamentarias, que buques de diferentes países de la Unión faenaban en el banco sahariano gracias a las licencias obtenidas por virtud del AAP concluido con

modo alguno la condición del Sáhara Occidental de conformidad con el Derecho internacional. El acuerdo establece posibilidades de pesca para un número limitado de buques comunitarios en la zona pesquera bajo control marroquí o, como se establece en el artículo 2 del acuerdo, «en las aguas sobre las que el Reino de Marruecos tiene soberanía o jurisdicción». Al igual que sucedió con el acuerdo anterior entre la Comunidad Europea y Marruecos, el proyecto de acuerdo no hace referencia al Sáhara Occidental. De conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Asociación en materia de pesca, corresponde a las autoridades marroquíes definir las zonas de pesca para las que se expedirán licencias de pesca, así como velar por la plena aplicación del Acuerdo de pesca con arreglo a los deberes y obligaciones que define el Derecho internacional.”Debate del 29 septiembre 2005. La respuesta se relaciona con las preguntas H-0692/05, H-0693/05 y H-0708/05.

¹⁰⁸⁹ DOUE, L. 141/33.

Marruecos en 2006¹⁰⁹⁰. Llovía sobre mojado. En 1991, con ocasión del apresamiento por Marruecos de un buque de pesca español que faenaba en aguas saharauis, el Parlamento Europeo ya había puesto en evidencia que “Marruecos también aplica el acuerdo de pesca con la CE a las aguas del Sáhara ocupado”; de ahí que preguntara a la Comisión si aprobaba “la aplicación de la disposiciones del Acuerdo... a la pesca que no son de soberanía marroquí”, a lo que ésta respondió que “El Acuerdo de pesca entre la CEE y Marruecos se aplica en las aguas sujetas a la soberanía o la jurisdicción del Reino de Marruecos, a las que se refiere con la expresión “zona de pesca de Marruecos” sin ofrecer una definición geográfica más precisa. Por consiguiente, la Comisión no se halla en condiciones de adoptar una posición en cuanto a la delimitación geográfica de esta zona ni en lo que respecta concretamente a las aguas del Sáhara Occidental”¹⁰⁹¹.

Ningún de los preceptos del Acuerdo de 2006 –incluidos su Protocolo y Anexo¹⁰⁹²– menciona por lo demás los límites que el Derecho Internacional impone a Marruecos en relación con el territorio no autónomo del Sáhara Occidental. Más bien al contrario, los instrumentos mencionados aluden con insistencia a los “recursos marroquíes” (artículo 4 del Protocolo), que la contrapartida financiera de la Comunidad (a razón de 36,1 millones de euros anuales durante el período de aplicación) se “pagará... a nombre del Tesorero General del Reino” (artículo 2. 3 y 5 del Protocolo), cuya “utilización... será competencia exclusiva de las autoridades de Marruecos” (artículo 2.6 del Protocolo), a las que asimismo corresponde “asignar y gestionar esta contribución basándose en los objetivos previstos y la programación anual y plurianual correspondiente... (artículo 6.2 del Protocolo), orientada “al desarrollo y la aplicación de la política del sector pesquero en Marruecos” (artículo 6.1 del Protocolo).

La denuncia del Parlamento Europeo sobre su ilegalidad internacional

Hace años que el Parlamento Europeo viene denunciando, frente a las posturas evasivas del Consejo y la Comisión, la ausencia de fundamento jurídico de la Unión para

¹⁰⁹⁰ Vid. en particular las Preguntas Escritas E-1073/08 (de 4 de marzo de 2008, respuesta de 9 de abril) y E-4295/08 (de 25 de julio de 2008, respuesta de 3 de octubre), vid. por todas la página *web* del Parlamento Europeo.

¹⁰⁹¹ Pregunta escrita nº 37/91 (1 febrero de 1991), respuesta del Sr. Marín, en nombre de la Comisión (18 de marzo de 1991), *DOCE*, Nº C 210/14, de 12.8.91.

¹⁰⁹² Según dispone el artículo 16 del Acuerdo, forma parte del mismo el Protocolo y su Anexo (con sus apéndices), donde se fijan las condiciones técnicas y financieras de las actividades de pesca y la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo; también puede consultarse la ficha técnica del acuerdo en http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/morocco/index_es.htm

concertar acuerdos de pesca con Marruecos en aguas que no están bajo su soberanía ni pertenecen a su jurisdicción, con la consecuente violación de la legalidad internacional. Ante tal advertencia la Comisión y el Consejo han acuñado una respuesta estándar consistente en señalar que: “El contenido y la formulación jurídica de los acuerdos de pesca se ajustan a las mejores prácticas recomendadas por las Naciones Unidas y no prejuzga en modo alguno la condición del Sáhara Occidental de conformidad con el Derecho Internacional. El acuerdo establece posibilidades de pesca para un número limitado de buques comunitarios en la *zona pesquera bajo control marroquí* o, como se establece en el artículo 2 del acuerdo, «en las aguas sobre las que el Reino de Marruecos tiene soberanía o jurisdicción”. Al igual que sucedió con el acuerdo anterior entre la Comunidad Europea y Marruecos, el proyecto de acuerdo no hace referencia al Sáhara Occidental [...] corresponde a las autoridades marroquíes definir las zonas de pesca para las que se expedirán licencias de pesca, así como velar por la plena aplicación del Acuerdo de pesca con arreglo a los deberes y obligaciones que define el Derecho internacional”¹⁰⁹³.

No satisfecho con estas respuestas, la tramitación del Acuerdo de 2006 dio ocasión al Parlamento Europeo para insistir en su argumentación. Un dictamen del Servicio Jurídico, solicitado por conducto de la Comisión de Desarrollo, advirtió que si bien los términos del Acuerdo no eran en sí mismos contrarios al Derecho Internacional, sería su aplicación -dejada a la *full discretion* de las autoridades marroquíes- la que efectivamente la determinaría a resultas del cumplimiento –o no- de los principios que se desprenden del derecho soberano del pueblo saharaui a los recursos naturales de su territorio¹⁰⁹⁴. Como consecuencia, la

¹⁰⁹³ Vid. en particular el Debate Parlamentario del jueves 29 de septiembre de 2005 en relación con las preguntas H-0692/05, H-0693/05 y H-0708/05 (vid. por todas la pág. Web del PE).

¹⁰⁹⁴ Sus conclusiones (visadas por Gregorio Garzón Clariana) fueron las siguientes (pár. 45 del dictamen): “a) Even if the Fisheries Agreement under consideration does not explicitly foresee that the waters of the Western Sahara are included in its area of application, nor does it expressly exclude Moroccan authorities from issuing fishing licenses to Community vessels to operate in the waters which are geographically in front of Western Sahara; b) This does not mean that the agreement is, as such, contrary to the principles of international law. At this stage, it cannot be prejudged that Morocco will not comply with its obligations under international law vis-à-vis the people of Western Sahara. It depends on how the agreement will be implemented; c) In this respect, the Agreement explicitly acknowledges that the Moroccan authorities have a “*full discretion*” regarding the use to which the financial contribution is put... It is therefore up to them to assume their responsibilities in that respect; d) As to effect of the agreement for the people of Western Sahara, the way in which the Moroccan authorities intend to implement this agreement and the extent to which they foresee the benefits that it brings to the local people, it would be useful for Parliament to receive indications from the Commission and/or from the Council; e) If the implementation of the agreement raises difficulties, it should be noted that a Joint Committee is set up in order to supervise the implementation of the agreement... In case the Moroccan authorities disregard manifestly their obligations under international law vis-à-vis the people of Western Sahara, the Community could eventually enter into bilateral consultations with a view to suspending the agreement...” (Dictamen del Servicio Jurídico del PE, de 20 de febrero de 2006, SJ-0085/06 (D(2006)7352); puede consultarse en <http://www.arso.org/LegalopinionUE200206.pdf>.

Resolución legislativa del Parlamento sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo creyó necesario reforzar los mecanismos dirigidos a controlar su aplicación. Así, exigió a la Comisión, entre otras obligaciones, la emisión de un informe anual al Parlamento y al Consejo a fin de poder evaluar su conformidad con la legalidad internacional, en particular, si la contrapartida financiera de la Unión también se utiliza “a favor del desarrollo de la población costera... del Sáhara Occidental que vive de la pesca, y para la creación de pequeñas y medianas empresas locales del sector pesquero” y, en el caso de que haya pruebas de que “se contravienen las obligaciones internacionales, la Comisión adoptará sin demora medidas para la suspensión del Acuerdo, como prevé el artículo 15 del mismo”¹⁰⁹⁵.

Se corregía así la *doctrina Poncio Pilatos* con la que tan a gusto parecían sentirse Comisión y Consejo desde los primeros acuerdos, dispuestos a no interferir en el *statu quo*¹⁰⁹⁶. El Parlamento Europeo les enmienda la plana. Si bien puede corresponder a Marruecos garantizar que los beneficios económicos que reporten las licencias otorgadas a la flota comunitaria para operar en las aguas del Sáhara repercuten en el bienestar de la población local y el desarrollo de su respectivo sector pesquero, “la UE y sus Instituciones” –dice la exposición de motivos de la Resolución legislativa del Parlamento– “tienen la obligación de velar porque se respete el Derecho Internacional, y a estos efectos, la Comisión tiene la responsabilidad de, a través de la Comisión Mixta prevista en el artículo 10 del Acuerdo, analizar si Marruecos de hecho cumple con dicho mandato”¹⁰⁹⁷.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo el Parlamento Europeo no ha cejado en el intento de llamar la atención del Consejo y de la Comisión acerca del incumplimiento de estas garantías¹⁰⁹⁸, no satisfechas mediante el desembarco de capturas, el embarque de marineros y

¹⁰⁹⁵ V. en particular las enmiendas 1 a 5 de la Resolución legislativa del Parlamento de 7 de diciembre de 2006; P6_TA(2006)0201 (*DOUE*, C 297 E/119).

¹⁰⁹⁶ Vid. por ej. las respuestas de la Comisión a las preguntas parlamentarias E-3068/2007 y E-4425/2008. El Consejo mantiene una posición idéntica, sosteniendo que “la mera posibilidad para los buques comunitarios de pescar en aguas del Sáhara Occidental no sería incompatible con las obligaciones internacionales... y, en particular, la explotación de los recursos naturales en interés y beneficio de los habitantes del Sáhara Occidental. Nada en el Acuerdo impide que Marruecos garantice el cumplimiento de esta última obligación” (respuesta a la pregunta E-0559/2006).

¹⁰⁹⁷ Informe sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la celebración del Acuerdo de Asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, p. 13; COM(2005)0692 – C6-0040/2006 – 2005/0280(CNS)), Final A6-0163/2006.

¹⁰⁹⁸ Repetidas preguntas parlamentarias cuestionan por eso qué control ejerce la Comisión sobre las garantías que ofrece Marruecos sobre el respeto de los intereses y deseos del pueblo saharaui en la aplicación del

el uso de los puertos locales como elementos determinantes de los beneficios que el mismo reporta al pueblo saharauí, según pretendió la Comisión¹⁰⁹⁹, sin parar mientes en la explícita denuncia del Frente POLISARIO ante la misma Unión¹¹⁰⁰.

Sorprende por eso –y así lo expresó el Sr. Corell¹¹⁰¹– que la UE invoque la opinión legal emitida en 2002 por el Asesor Jurídico de la ONU para justificar el ámbito de aplicación y condiciones de ejercicio de los acuerdos de pesca concertados por Marruecos con afirmaciones como esta: “la interpretación del asesor jurídico de las Naciones Unidas reconoce la competencia de Marruecos para firmar tales acuerdos, lo que implica que Marruecos es, de hecho, una potencia administradora del territorio del Sáhara Occidental... En el marco de esos acuerdos, el Derecho Internacional pretende asegurar el derecho de los pueblos y naciones a utilizar y disponer de los recursos naturales de sus territorios. A ese respecto, los acuerdos se consideran compatibles con las obligaciones como potencia administradora que prevé la Carta y conformes con las resoluciones de la Asamblea General y con el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales que aquella consagra, siempre que la explotación de los recursos de los territorios no autónomos se gestione en beneficio de sus habitantes, en su nombre o previa consulta de sus representantes. En este sentido Marruecos está obligado a tomar todas las medidas conducentes a asegurar la plena aplicación del Acuerdo de Cooperación pesquera con la CE...”¹¹⁰².

Acuerdo, y en qué medida le beneficia; vid. E-4425/08 (de 4 de agosto); E-5869/09 (3 de diciembre de 2009); E-1758/10 (22 de marzo de 2010); E-2633/10 (de 20 de abril); E-5723/10 (de 22 de julio).

¹⁰⁹⁹ El 12 de septiembre de 2008, la Sra Ferrero-Waldner afirmó (en respuesta a la pregunta escrita E-4425/2008) “Concernant les bénéfices pour les populations du Sahara Occidental... des marins saharais ont été recrutés par des armateurs de navires européens pêchant dans la zone du Sahara Occidental. Il doit être également souligné que des investissements privés européens directement liés à la mise en oeuvre de l’accord sont en cours créant de la valeur ajoutée et des nouveaux emplois»; lo que asimismo repitió la Sra. Damanaki (Comisaria de Pesca y asuntos marítimos) en respuesta a las preguntas escritas E-1758/2010 y E-2633/2010.

¹¹⁰⁰ Cartas del Frente Polisario y de la sociedad civil saharauí al Sr. Borg (en mayo de 2005 y diciembre de 2009, respectivamente), a Tony Blair, a la sazón Presidente del Consejo (en septiembre de 2005); a la Sra. Damanaki, (1 de marzo y 16 de noviembre de 2010); v. la cita en la pregunta parlamentaria (escrita) E-2633/10, de 20 de abril de 2010. Ante las Naciones Unidas la denuncia del Frente Polisario queda asimismo patente en la carta de fecha 9 de abril de 2009 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Namibia, que anexa la carta del Frente Polisario, Doc. A/63/871-S/2009/198, distr. general el 13 de abril de 2009.

¹¹⁰¹ H. Corell, “The legatity of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara”, *paper* presentado en la *International Conferencia on multilateralismo and International law, with Wester Sahara as a case study*, Pretoria, diciembre de 2008, publicado por N. Botha, M. Oliver, D. van Tonder (eds.), *Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*, VerLoren van Themaat Centre, University of South Africa, 2010, pp. 231-247.

¹¹⁰² V. la intervención del Sr. Borg, en representación de la Comisión, en el debate parlamentario celebrado el día 15 de mayo de 2006; también las respuestas que en nombre de la Comisión emitieron la Sra. Ferrero Waldner (a la pregunta parlamentaria E-4425/2008, de 4 de agosto de 2008, respuesta de 12 de septiembre) y la Sra. Damanaki (a la pregunta parlamentaria E-1758/10, de 22 de marzo de 2010, respuesta de 19 de mayo).

Pese a la opacidad oficial, el conflicto del Sáhara Occidental se mantiene entre bambalinas empañando los principales aspectos de las relaciones entre la UE y Marruecos, siendo el Parlamento Europeo la voz de la Unión que lo saca a escena como actor principal cada vez que tiene lugar un particular suceso o incidente, sin que lamentablemente se haya alterado hasta ahora de manera decisiva el discurso oficial de las otras instituciones.

En la UE –al margen de los problemas de delimitación- la proclamación por la RASD de la ZEE del Sáhara Occidental dio bríos al Parlamento Europeo para solicitar de nuevo la opinión del Servicio Jurídico acerca de sus consecuencias sobre el Acuerdo de pesca concluido con Marruecos, así como sobre las condiciones en las que se venía desarrollando su aplicación en los caladeros saharauis¹¹⁰³. Y si bien el Servicio sostuvo que este hecho (la proclamación por la RASD de la ZEE del Sáhara Occidental) carecía de consecuencias jurídicas sobre el Acuerdo de Pesca con Marruecos¹¹⁰⁴, insistió en la obligación de la Comunidad de respetar la legalidad internacional a fin de que las actividades económicas relacionadas con recursos del Sáhara Occidental sean realizadas en beneficio de la población del territorio y de acuerdo con sus deseos, cosa que –precisa el dictamen- no estaba ocurriendo en lo concerniente a la política pesquera sectorial (artículos 7.1,b del Acuerdo y 6 y 7 del Protocolo), cuya matriz de objetivos/resultados y acciones previstas para conseguirlos no contiene acciones específicas destinadas a tales efectos¹¹⁰⁵.

Es verdad, afirma el dictamen, que algunas acciones previstas en la matriz apuntan a puertos situados en el Sáhara Occidental, pero no se ha demostrado que la contribución financiera de la UE se emplee en beneficio del pueblo saharauí y de acuerdo con sus deseos que es lo que exige el Derecho Internacional. Tampoco está demostrado, añade el dictamen,

¹¹⁰³ Carta de 6 de mayo de 2009 recibida el 7 por el Servicio Jurídico. La carta hacía también referencia a cifras, facilitadas por la Comisión, sobre capturas de barcos con pabellón de países miembros de la UE en aguas del Sáhara Occidental.

¹¹⁰⁴ “It follows from the foregoing that the declaration made by the SADR concerning the EEZ off Western Sahara cannot produce legal effects for three different reasons:

a) SADR does not enjoy the characteristics of statehood;
b) it is not and cannot be a signatory party of UNCLOS;
c) the territory which it claims not only is barely to a limited extent subject to its control, but is considered as a whole to be a Non Self-Governing Territory within the meaning of Article 73 of the United Nations Charter”; v. párrs. 13 y 38, apartado 1, del Dictamen de 13 de julio de 2009.

¹¹⁰⁵ El artículo 7 del Acuerdo, relativo a la “Contrapartida financiera”, dispone en su apartado 1.b) que la ayuda financiera de la Comunidad se destinará al “establecimiento de una política nacional de pesca basada en una pesca responsable y la explotación sostenible...; lo que se determinara, dice el apartado 2 del mismo precepto, “de común acuerdo y ateniéndose a los objetivos fijados por ambas partes en el Protocolo”, en cuyos artículos 6 y 7 es difícil, si no imposible, de identificar la satisfacción de los intereses saharauí en el listado de objetivos prioritarios de la actual política pesquera marroquí.

que se beneficie de las acciones encaminadas a mejorar las infraestructuras del Sáhara Occidental, dado que no se les menciona en la programación y no se sabe si y en qué medida son capaces de aprovecharlas.

Sobre la base de los elementos disponibles, esto es, capturas de buques con bandera de la UE en aguas del Sáhara Occidental y falta de pruebas en los programas anual y plurianual de que la explotación de los recursos pesqueros beneficie realmente a su población, el Servicio Jurídico recomienda encarecidamente que en la siguiente reunión anual o en una reunión especial del Comité conjunto se debatan estas cuestiones a fin de alcanzar un arreglo amistoso, que respete por completo los derechos del pueblo saharaui conforme al Derecho Internacional. En otro caso, la UE debería considerar la suspensión del Acuerdo de conformidad con su artículo 15 y el 9 del Protocolo, o aplicar el Acuerdo de manera que los barcos con bandera de Estados miembros de la Unión se abstengan de explotar las aguas del Sáhara Occidental¹¹⁰⁶. Más aún, si no se puede demostrar que el Acuerdo de pesca con Marruecos se aplica de conformidad con los principios del Derecho Internacional, que la UE está obligada a respetar en cuanto a la titularidad del pueblo saharaui sobre sus recursos naturales, la Unión debería abstenerse de consentir a sus barcos la pesca en aguas saharauis, solicitando licencias sólo para la pesca en zonas situadas en aguas de Marruecos”¹¹⁰⁷.

La Comisión, sin embargo, se ha mantenido en su conocida doctrina: “El estatuto del Sáhara Occidental, incluida la declaración de su ZEE, es un problema complejo que ha de resolverse tanto bilateralmente, entre las partes interesadas, como en el marco multilateral de las Naciones Unidas. En este contexto, la Unión Europea apoya los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas en la búsqueda de una solución justa y sostenible que sea aceptable para las partes interesadas y que respete al mismo tiempo el principio de autodeterminación del pueblo saharaui. Dicha solución ha de abordar también la cuestión de la jurisdicción sobre las aguas situadas frente al Sáhara Occidental. En lo que atañe a la situación actual, según el asesor jurídico del Secretario General de las Naciones Unidas (12 de

¹¹⁰⁶ El artículo 15 del Acuerdo entre la CE y Marruecos de 2006 dispone que: “1. La aplicación del presente Acuerdo podrá suspenderse a iniciativa de una de las Partes en caso de desacuerdo profundo en cuanto a la aplicación de las disposiciones del mismo...”. El artículo 9 del Protocolo, dice así: “1. Cualquier litigio entre las Partes sobre la interpretación de las disposiciones del presente Protocolo o sobre su aplicación deberá ser objeto de consultas entre las partes en la Comisión mixta...; 2. La aplicación del presente Protocolo podrá suspenderse cuando el litigio que oponga a las Partes se considere grave y las consultas realizadas en la comisión mixta... no permitan encontrar una solución amistosa”.

¹¹⁰⁷ SJ-0269/09 (D(2009)37828), de 13 de julio de 2009. Aunque el contenido del informe se ha mantenido oficialmente en secreto, el mismo ha sido difundido por la activa ONG *Western Sahara Resource Watch* (WSRW) (<http://www.wsrw.org/>).

febrero de 2002) y atendiendo a las disposiciones del derecho internacional, los usos que hace de los recursos naturales de un territorio sin autogobierno su potencia administradora son legales siempre que no tengan lugar al margen de las necesidades, intereses y beneficios del pueblo de ese territorio”.¹¹⁰⁸

En España, la *Proposición no de Ley sobre explotación de los recursos pesqueros del Sáhara Occidental ocupado*, presentada en las Cortes Generales ante la Comisión Mixta UE el 7 de diciembre de 2009 por el Grupo Parlamentario de *Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds*, urgía asimismo al Gobierno español a “defender ante la Unión Europea la ilegitimidad de Marruecos para negociar sobre la explotación de los recursos pesqueros del Sáhara Occidental” y “la necesidad de dialogar con los representantes de la RASD para intentar lograr un acuerdo legitimado por el pueblo saharaui que permita la explotación de sus recursos pesqueros”¹¹⁰⁹.

La Resolución de 25 de noviembre de 2010, sobre la *situación del Sáhara* tras los incidentes de Agdaym Izik, no dejó de referirse, habida cuenta de los motivos socioeconómicos que originaron la protesta saharaui, a los diversos informes que demostraban que los recursos naturales del Territorio se venían explotando sin que de ello resultase beneficio alguno para la población local, solicitando de la UE “que inste al Reino de Marruecos a que acate el Derecho Internacional en lo que se refiere a la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental”¹¹¹⁰.

El sino del Protocolo de 2011

Una vez que el Acuerdo de pesca con Marruecos llegaba a su término inicial el 27 de febrero de 2011 era más que nunca pertinente plantearse la exclusión de los caladeros saharauis de su aplicación o explicar las razones para no hacerlo¹¹¹¹, en lugar de seguir *mirando a otro lado*. Es por eso que el Parlamento Europeo insistió en preguntar ¿Tiene

¹¹⁰⁸ Vid. respuesta del Sr. Borg (9 de octubre de 2009) a la pregunta E-3756/2009 (“Recursos del Sáhara Occidental”, de 27 de julio de 2009).

¹¹⁰⁹ BOCG, Serie A, Núm. 232, pp. 2-3.

¹¹¹⁰ P7_TA-PROV(2010)0443.

¹¹¹¹ En este sentido siguen siendo oportunas preguntas como la planteada a la Comisión por los *verdes* Caroline Lucas y Raúl Romeva ya en 2009 (E-3756/09, 27 de julio) acerca de si convendría aclarar el contenido del acuerdo bilateral para excluir expresamente las aguas situadas al sur de los 28° 44’ de latitud a fin de evitar todo perjuicio al estatuto internacional del Sáhara Occidental. En caso de que la Comisión considerara que esa declaración no incide en las condiciones de acceso de los buques de la UE a las aguas del Sáhara Occidental, ¿podría –añadían los eurodiputados- explicar pormenorizadamente las razones de ello?

intención la Comisión de plantearse la renovación del Acuerdo de pesca con Marruecos y ejercer presión para que Marruecos respete el Derecho Internacional en lo relativo a los beneficios que el mismo debe reportar al Sáhara Occidental?¹¹¹²

A tales efectos, la Comisión Europea informaba que (a través de la Comisión mixta prevista en el artículo 10 del Acuerdo) había pedido reiteradamente a Marruecos información adicional sobre el impacto socioeconómico del AAP de 2006 y las ventajas que el mismo reportaba para el Sáhara Occidental. Esta información, advertía en el verano de 2010 la Sra. Damanaki, “se tendrá debidamente en cuenta, como el hecho de no haberla recibido, a la hora de evaluar si está justificado entablar negociaciones de cara a un nuevo protocolo de Acuerdo de cooperación pesquera”¹¹¹³. Cuatro meses después la Comisión seguía esperando al cartero y, mientras, afirmaba no estar “tomando ninguna medida que permita anticipar una decisión sobre el futuro de este Acuerdo”¹¹¹⁴.

El 13 de diciembre de 2010 Marruecos envió por fin a la UE la información solicitada sin despejar las mencionadas incógnitas. El documento (en *PowerPoint*) remitido por Marruecos presentaba, sí, los resultados del impacto socioeconómico del Acuerdo de 2006 proyectándolo en los programas de inversión realizados en cuatro regiones diferentes, entre las que el Sáhara Occidental aparece *fraccionado* en las consabidas “Provincias del Sur”¹¹¹⁵ sin ofrecer dato alguno sobre los eventuales beneficios que a su población hubieran podido reportar. Así, por ejemplo, aunque la mencionada información alude a la creación de puestos de trabajo en todos los sectores, no dice a quiénes benefician, si a la población saharaui o “más bien –sugiere el Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo- “a los colonos marroquíes trasladados a un territorio ocupado en incumplimiento del artículo 49 del IV Convenio de Ginebra”¹¹¹⁶. Marruecos tampoco indica si y en qué medida el

¹¹¹² V. por ej. las pregunta con solicitud de respuesta escrita a la Comisión de Christofer Fjellner (PPE) (E-002398/2011) y Eva-Britt Svensson (GUE/NGL) (E-003522/2011); también *Infra*.

¹¹¹³ Respuesta de la Sra. Damanaki (21 de junio de 2010) a la pregunta parlamentaria E-2633/10 (“Deseos del pueblo saharaui”, 20 de abril de 2010).

¹¹¹⁴ Respuesta de la Sra. Damanaki (12 de octubre de 2010) a la pregunta parlamentaria E-5723/2010 (“Repercusiones del Acuerdo de pesca en el Sáhara Occidental, 22 de julio de 2010).

¹¹¹⁵ A saber: [El Aaiún-Bojador-Sagua el Hamra \(El Aaiún\)](#), [Río de Oro-La Güera \(Dajla\)](#) y [Guelmin-Esmara \(Guelmin\)](#). V. *supra*.

¹¹¹⁶ *Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Pesca del PE sobre el Proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la CE y el Reino de Marruecos*, 20.9.2011 (Ponente de opinión: Isabella Lövin) (PA\877700ES.doc. PE472.277v01-00).

Acuerdo responde a los deseos del pueblo saharaui, con lo que se llega la conclusión –sigue la misma *Opinión*- que “el documento (marroquí) no respalda ninguna de las demandas de la UE sobre las ventajas (del Acuerdo) tanto para la población local como para el pueblo saharaui”¹¹¹⁷.

Tan parca y sesgada información suscitó múltiples reticencias sobre la renovación del Acuerdo de 2006 en los mismos términos. Así, desde las de ciertos expertos (el Sr. Corell, por ej)¹¹¹⁸ hasta las expresadas por algunos miembros de la Comisión Europea (la Sr. Damanaki, entre ellos, que incluso llegó a sugerir la exclusión de los caladeros saharauis de la negociación del acuerdo pesquero con Marruecos)¹¹¹⁹. La puntilla la dio la evaluación sobre el balance de resultados que ofrecía el Acuerdo de pesca con Marruecos en los cuatro años de su aplicación realizada, a instancias de la Comisión Europea, por la sociedad consultora externa *Oceanic Développement*¹¹²⁰, cuyo informe, trascendiendo a la problemática de su aplicación en aguas del Sáhara Occidental, reveló que el AAP de 2006 “no logra cumplir dos de sus principales objetivos: la estabilización del mercado de la UE y el desarrollo del sector pesquero marroquí”¹¹²¹. En lo relativo a su eficacia económica, *Oceanic Développement* consideraba que este Acuerdo era el peor de todos los concluidos por la UE, dado que la relación coste/beneficio de las oportunidades de pesca negociadas “están muy por debajo de las que ofrecen indicadores análogos de otros acuerdos pesqueros”¹¹²². Respecto de su incidencia en el sector pesquero marroquí el Acuerdo –dice el informe- es “marginal en el mejor de los casos” en la medida en que “no ha contribuido efectivamente al desarrollo del

¹¹¹⁷ Ibíd. p. 4.

¹¹¹⁸ H. CORELL, “Western Sahara – Status and REsources”, artículo publicado en *New Routes* 4/2010, pp. 10-13; puede descargarse en http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/New_Routes/nr201004.pdf.

¹¹¹⁹ María Damanaki –Comisaria de Pesca- advirtió que en la UE no se tenía constancia de que los beneficios del acuerdo iban a parar a la población del Sáhara Occidental, y expresamente pidió excluir las aguas del Sáhara Occidental en la negociación de un nuevo acuerdo pesquero con Marruecos; vid. la noticia, por ej., en <http://www.wsrw.org/index.php?cat=109&art=1748>.

¹¹²⁰ Puede consultarse, por ej. en <http://www.cfp-reformwatch.eu/es/2011/03/morocco-agreement-a-financial-loser-for-eu/>; y <http://www.fishelsewhere.eu/index.php?cat=158&art=1279>

¹¹²¹ V. en este sentido el resumen que de dicha evaluación en el *Proyecto de Recomendación del PE sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo de 2006*, de 27.9.2011 (PR\878484ES.doc; PE472.260v02-00).

¹¹²² En la evaluación realizada por *Oceanic Développement* se expone que: “el coste del Acuerdo parece muy elevado con respecto a las oportunidades de pesca que se han utilizado realmente. El volumen de negocio de la flota europea se cifra en 30.2 millones de €, es decir, tan sólo 0.83 céntimos por cada euro invertido por la UE. Utilizando solamente el indicador de la riqueza creada por los buques europeos sujetos al Acuerdo (valor añadido directo e indirecto por la UE) se aprecia una tasa de coste/beneficio todavía menos impresionante para la inversión de la UE: 0.65 céntimos de valor añadido por cada euro invertido (en comparación con un promedio de 1,4 euros para los demás acuerdos)...”; ibíd. p. 8.

sector pesquero de Marruecos” ni a nivel técnico ni financiero¹¹²³. El informe de evaluación también señala la alarmante situación ecológica y medioambiental a que ha dado lugar la aplicación del AAP de 2006, al punto de contribuir al agotamiento casi total de las especies capturadas convenidas, lo que cuestiona el respeto del principio de que los buques de la UE sólo capturen el excedente pesquero¹¹²⁴. Las Comisiones de Desarrollo y Pesca del Parlamento insistieron *–ex post–* en las mencionadas deficiencias del Acuerdo (financieras, ecológicas y medioambientales), llamando asimismo la atención sobre el sigilo mantenido en la información facilitada por el Reino Alauí acerca de la cuestión *sensible* del Sáhara Occidental¹¹²⁵.

La Comisión Europea, sin embargo, influida por el *lobby* pro marroquí y beneficiarios directos del Acuerdo (Francia y España en particular)¹¹²⁶, recomendó al Consejo la renovación por un año (en el período comprendido desde el día siguiente al término inicial de su vigencia, 28 de febrero de 2011, y el 27 de febrero de 2012) del Protocolo del AAP de 2006 (“por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la UE y el Reino de Marruecos”) a fin de contar –dice la exposición de motivos y las directrices de negociación adjuntas a dicha

¹¹²³ Recordemos que de la contrapartida financiera de 36 100 000 euros al año, 13 500 000 se destinan, según el AAP de 2006, a apoyar la política pesquera sectorial de Marruecos para la sostenibilidad de sus aguas. Sin embargo, según la evaluación de *Oceanic Développement*, “tan sólo se ha utilizado el 15% de los fondos destinados al desarrollo del sector. En particular, falla el programa de modernización de la flota marroquí. La cláusula relativa a la obligación de contratación ha sido respetada por los buques de la UE, pero sólo ha contribuido a crear 170 puestos de trabajo para los ciudadanos marroquíes, a saber, un 0,4% del número total de pescadores del país. Los buques de la UE no han cumplido en su totalidad las cláusulas de desembarque obligatorio, impidiendo así que la industria pesquera local haya generado valor añadido”; vid. el resumen que de tal evaluación hace el *Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Pesca del PE sobre el Proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos...* de 20.9.2011 (PA\877700ES.doc. PE472.277v01-00), cit. *supra*, p. 3.

¹¹²⁴ El informe apunta que la inmensa mayoría de las especies demersales capturadas por los buques de Estados miembros (9 de 11) están explotadas o sobreexplotadas, no pudiendo analizarse el resto por falta de datos. Asimismo, la evaluación indica que el esfuerzo pesquero en el norte de la “zona de pesca marroquí” no puede seguir creciendo dado que cualquier licencia expedida a la flota de la UE supondrá una competencia directa con las actividades locales de pesca; *Ibíd.* p. 3.

¹¹²⁵ V. el *Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Pesca del PE sobre el Proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos...*, de 20.9.2011 (PA\877700ES.doc. PE472.277v01-00), cit. *supra*, p. 4; así como el *Proyecto de Recomendación del PE sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos...*, de 27.09.2011 (PR\878484ES.doc; PE472.260v02-00), cit. *supra*, p. 8.

¹¹²⁶ Rosa Aguilar, Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, subrayó la urgencia de renovar el AAP con Marruecos de 2006 a fin de garantizar la pesca de los 101 barcos españoles (de las 119 licencias adjudicadas a la flota comunitaria por mor del Acuerdo) que faenan en la ZEE del Sáhara Occidental controlada por Marruecos, felicitándose posteriormente por su renovación dado que dicha prórroga proporciona “tranquilidad y granitas de futuro a la flota española; v. la noticia en <http://www.marm.es/es/prensa/ultimas-noticias/notas-de-prensa-din.aspx?tcn=tcn:7-146654-16>.

recomendación- “con más tiempo para concluir las negociaciones sobre un Protocolo revisado con las debidas garantías...” dirigido a “garantizar la promoción de una pesca sostenible y razonable” basado en los objetivos de “adoptar un nuevo marco jurídico de las relaciones pesqueras UE-Marruecos, supeditado a... un ajuste de las posibilidades de pesca en consonancia con los mejores dictámenes científicos disponibles” y “la presentación de informes periódicos sobre la aplicación de la política sectorial, basados en los indicadores acordados en común, incluido el impacto regional del Protocolo”¹¹²⁷.

A tenor de esta recomendación, el 21 de febrero de 2011 el Consejo tomó la decisión (con la abstención de Alemania y Finlandia y el voto en contra de Dinamarca, Suecia y el Reino Unido) de autorizar a la Comisión a entablar en nombre de la UE las susodichas negociaciones¹¹²⁸, sometiéndolo su mandato a las condiciones antes mencionadas, a saber, “una adaptación de las condiciones de pesca basándose en los mejores dictámenes científicos disponibles y la presentación de informes periódicos sobre la aplicación de las políticas del sector, incluidas las repercusiones regionales del Protocolo”¹¹²⁹. El Consejo, sin parar mientes en la evaluación de resultados negativos que a las claras mostraban los informes de expertos independientes, justificó su decisión en la importancia que el actual Protocolo al AAP de 2006 tiene “para las flotas de altura de la UE de 11 Estados miembros...” que faenan en “aguas marroquíes”.

El 25 de febrero de 2011 –tres días antes de su expiración- se firmó el Protocolo al AAP de 2006 por el que se prorrogaba por un año el precedente, cuyo artículo 12 disponía su aplicación –y la de su Anexo- de forma provisional a partir del 28 de febrero de 2011 hasta tanto terminasen los procedimientos necesarios para su celebración. No fue sin embargo hasta el verano de 2011 cuando los representantes de los Estados miembros reunidos (el 29 de junio) en el grupo de embajadores del COREPER tomaron la decisión (con la abstención de Austria, Chipre, Finlandia y el Reino Unido y los votos en contra de Dinamarca, Suecia y los

¹¹²⁷ *Recomendación de la Comisión al Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones en nombre de la Unión Europea para la renovación del Protocolo del Acuerdo de asociación en el sector pesquero con el Reino de Marruecos*, Bruselas, 11.2.2011, SEC(2011) 170final.

¹¹²⁸ Consejo de la Unión Europea, Sesión n.º 3070 del Consejo (Agricultura y Pesca), Bruselas 21 de febrero de 2011; Comunicado de Prensa (6655/11, PRESSE 30, PR CO 7).

¹¹²⁹ *Ibíd.*

Países Bajos)¹¹³⁰ de autorizar en nombre de la Unión la firma del Protocolo y su aplicación provisional a reserva de su celebración¹¹³¹.

Ésta –celebración- precisa la aprobación del Parlamento Europeo (artículos 43 y 218 del TFUE), cuyas reiteradas reticencias sobre la ilegalidad de las condiciones en establecidas en el AAP de 2006 –su Protocolo y Anexo- para faenar en la ZEE del Sáhara Occidental¹¹³², pretendía vencer la Comisión comprometiéndose desde ya a hacer por fin buen uso de tales condiciones –que nos son más que la reiteración maquillada de las previstas en el AAP de 2006- mediante el desarrollo, conjuntamente con Marruecos a través de la Comisión Mixta establecida en el Acuerdo (artículo 10), de indicadores específicos que determinen el impacto socioeconómico que la contrapartida financiera de la Unión tiene en la política pesquera de Marruecos y la distribución geográfica de dicho impacto¹¹³³. Compromiso que sin embargo no ha bastado –al menos de momento- al Parlamento Europeo.

Mediante Proyecto de resolución legislativa del Parlamento de 27 de septiembre de 2011, la Comisión de Pesca¹¹³⁴ recomendó denegar –como lo había hecho unos días antes la Comisión de Desarrollo¹¹³⁵- la aprobación a la prórroga del Protocolo de un Acuerdo –afirma con rotundidad el Ponente, Carl Haglund- “que supone un despilfarro del dinero de los contribuyentes, es ecológica y ambientalmente insostenible y no tiene un efecto macroeconómico significativo ni en la UE ni en Marruecos”, sino que muestra “a las claras”

¹¹³⁰ El cambio de postura de Alemania, que tras haber expresado reservar votó finalmente a favor, permitió alcanzar la mayoría; v. CFP, Reform Watch (Seguimiento de la línea de PPC; puede consultarse en <http://www.cfp-reformwatch.eu/es/2011/06/member-states-extend-controversial-eu-morocco-fishing-deal/>

¹¹³¹ *Decisión del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa a la firma en nombre de la Unión Europea y a la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, DO L 202 de 5.8.2011, p. 1/2.

¹¹³² Sabemos desde luego que no todos piensan igual, así, la eurodiputada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) J. Andrés afirmó en un encuentro informativo celebrado en Bruselas en marzo de 2011 que “[E]s mejor un acuerdo con problemas que ningún acuerdo”, recalando además “que no es potestad de la Comisión de pesca de la eurocámara determinar la soberanía del Sáhara Occidental”, *Europa Press*, 20 de marzo d 2011.

¹¹³³ Así respondió (el 2 de mayo de 2011) la Sra. Damanaki a las preguntas parlamentarias escritas: E-001575/11, E-002398/11, E-001693/11, E-002028/11, E-001744/11 y E-001745/11.

¹¹³⁴ *Proyecto de Recomendación del PE sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, 2011/0139(NLE), 27.9.2011 (PR\878484ES.doc; PE472.260v02-00).

¹¹³⁵ *Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Pesca del PE sobre el Proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la CE y el Reino de Marruecos*, 20.9.2011, cit. *supra*.

su inoperancia “desde una perspectiva financiera”¹¹³⁶. Adicionalmente, el Proyecto de Recomendación apunta los problemas jurídicos que Acuerdo y Protocolo plantean con respecto al Sáhara Occidental, es decir, si y en qué medida su aplicación beneficia al pueblo saharauí, cuestión controvertida que la documentación facilitada al Parlamento –tarde y mal¹¹³⁷– por la Comisión no examina, asumiendo al parecer como bueno el silencio mantenido al efecto en la información remitida por Marruecos¹¹³⁸. Por todo ello, concluye el Ponente, “sería totalmente equivocado recomendar que el Parlamento conceda su aprobación a la prórroga de un Protocolo con tantos fallos evidentes”¹¹³⁹.

Como sabemos la decisión final del Parlamento Europeo, el 14 de diciembre de 2011, ha sido la de denegar la aprobación del Protocolo, a pesar de que mediante el mecanismo de la aplicación provisional estaban a punto de expirar sus efectos prácticos¹¹⁴⁰. Aún así, es más que nunca pertinente de cara a un eventual futuro acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la UE y Marruecos decir alto y claro que las actividades económicas relacionadas con los recursos naturales de un Territorio no Autónomo, como lo es el Sáhara Occidental, deben realizarse en beneficio de la población de dicho territorio y de conformidad con sus deseos ¿No es el pueblo saharauí quien debería recibir la contrapartida financiera de

¹¹³⁶ *Proyecto de Recomendación del PE sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la UE y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera prevista en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos*, 2011/0139(NLE), 27.9.2011, cit. pp. 8-9.

¹¹³⁷ El Ponente apunta las dificultades encontradas para colaborar con la Comisión en el marco de la elaboración de la presente recomendación. El 9 de marzo de 2011, la Comisión se limitó a remitir una síntesis de la información recibida de Marruecos a la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo y a la Secretaría del Consejo, al tiempo que la Comisión llevaba a cabo un análisis más pormenorizado de la información facilitada por Marruecos (vid. en este sentido la repuesta conjunta de la Sra. Damanaki, en nombre de la Comisión, a las preguntas parlamentarias escritas: E-001575/11, E-002398/11, E-001693/11, E-002028/11, E-001744/11 y E-001745/11). Sin embargo, la consulta oficial (*saisine*) al Consejo y al Parlamento sobre la prórroga no se produjo –dice la Exposición de Motivos del Proyecto de Resolución– “hasta comienzos de junio de 2011, tres meses después de la entrada en vigor (provisional) del Protocolo. El informe de evaluación *ex post* sólo estuvo disponible inicialmente en francés y, a pesar de las promesas de la Comisaria y su gabinete, no se facilitó hasta julio una traducción inglesa al ponente. Por esas fechas el Protocolo ya llevaba cuatro meses en vigor. La falta de cooperación institucional ha obstaculizado los trabajos del ponente a lo largo de todo el proceso de preparación del presente proyecto de recomendación...”, *Ibíd.* pp. 8-9.

¹¹³⁸ *Ibíd.*, p. 8.

¹¹³⁹ *Ibíd.*, p. 9. *Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo para la Comisión de Pesca del PE* desarrolla este punto insistiendo en la “controversia” que suscita “la inclusión –en el Acuerdo– de las actividades de pesca en las aguas del Sáhara Occidental” dada su naturaleza jurídica de Territorio no Autónomo del Sáhara Occidental de conformidad con el Derecho Internacional, 20.9.2011, cit. *supra*, p. 4.

¹¹⁴⁰ De conformidad con ello el Consejo se vio obligado a aprobar la Decisión de 20 de diciembre derogando la 2011/491 relativa a la firma y aplicación provisional del Protocolo y notificar a Marruecos que la UE ya no tenía intención de ser parte en dicho Protocolo (DOUE, 10.12.2012, L 6/1).

la UE por la pesca que explotan en el banco sahariano los barcos bajo pabellón de Estados miembros?¹¹⁴¹.

Impulso parlamentario a la solución del conflicto frente a la escasa implicación del Consejo y de la Comisión

Es evidente que el interés de la UE por mantener unas relaciones estrechas con Marruecos, así como las posiciones particulares de algunos Estados Miembros, en particular la firme de Francia y la titubeante de España, impiden una implicación europea fuerte en la solución del asunto y por tanto una colaboración eficaz en el ámbito de Naciones Unidas. En las sucesivas legislaturas del Parlamento Europeo son constantes las preguntas dirigidas al Consejo y a la Comisión solicitando un mayor impulso político que se solventan siempre con la (re)afirmación de su apoyo a los esfuerzos de Naciones Unidas¹¹⁴².

En palabras de la Comisaria B. Ferrero-Waldner: “La posición bien conocida tanto de la Comisión como de la Unión Europea sobre los aspectos políticos del conflicto del Sáhara Occidental consiste y siempre ha consistido en apoyar plenamente los esfuerzos de las Naciones Unidas por encontrar una solución equitativa y duradera que respete la legislación internacional. La Comisión mantiene esa posición y su neutralidad en su cooperación con Marruecos”¹¹⁴³.

Mientras que según el Consejo: “La posición del Consejo es clara. El Consejo apoya plenamente los esfuerzos de las Naciones Unidas y del Enviado Personal del Secretario General de las Naciones Unidas para encontrar una solución política al problema. La posición que el Consejo ha mantenido constantemente es que la solución debe ser justa, duradera y

¹¹⁴¹ En este sentido siguen siendo oportunas preguntas como la planteada a la Comisión por los *verdes* Caroline Lucas y Raúl Romeva ya en 2009 (E-3756/09, 27 de julio) acerca de si convendría aclarar el contenido del acuerdo bilateral para excluir expresamente las aguas situadas al sur de los 28° 44' de latitud a fin de evitar todo perjuicio al estatuto internacional del Sáhara Occidental. En caso de que la Comisión considerara que esa declaración no incide en las condiciones de acceso de los buques de la UE a las aguas del Sáhara Occidental, ¿podría –añadían los eurodiputados- explicar pormenorizadamente las razones de ello?

¹¹⁴² Entre otras muchas, pueden verse las respuestas del Consejo a las preguntas E-1778/1997, E-3984/1998, P-1609/1998, E-0908/00, E-0029/00, E-1588/2000, E- 3632/2000, E-1497/2001, E-2239/01, E-1732/2002, E-0453/02, P-0575/02, E-0068/2002, E-0766/2003, E-0198/2003, E-6209/2008 y los debates de 20 octubre 2000, 14 noviembre 2000, 15 febrero 2001, 12 diciembre 2001, 13 de marzo, 9 abril 2003, 27 octubre 2005 y las de la Comisión a las preguntas H-0551/99, E-0030/2000, E-2185/2000, P-1736/2002, E-1633/2005, E-4354/08, E-4357/08, E-4358/08, E-4359/08, E-4360/08, E-5240/2008

¹¹⁴³ Respuesta a la pregunta E-1633/2005. La misma Comisaria ha afirmado que “En ce qui concerne un engagement plus fort de l'UE dans le conflit du Sahara occidental, la Comisión a plusieurs fois soulevé la question devant le Conseil et elle n'aurait pas d'objections à jouer un rôle plus marqué, si le Conseil décidait que l'UE devrait prendre une initiative politique” (respuesta a la pregunta P-2179/2008, que reitera al contestar a la pregunta E-6210/2008).

mutuamente aceptable y ha de permitir la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, en cumplimiento de las resoluciones de la ONU”¹¹⁴⁴.

En fechas más recientes, el Consejo ha comenzado a añadir unas consideraciones en el sentido siguiente: “El Consejo considera importante que las negociaciones, organizadas bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, puedan llevar a una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, en el marco de las resoluciones de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, el Consejo está convencido de que las partes deben saber mostrarse comedidas, fidedignas, comprometidas y abiertas”¹¹⁴⁵.

Además de las preguntas, entre 1987 y 1995 el Parlamento Europeo aprobó un apreciable número de Resoluciones sobre el Sáhara Occidental, apoyando el proceso de arreglo cuando éste parecía avanzar en Naciones Unidas e incitando al Consejo a colaborar en su desarrollo¹¹⁴⁶, a las que hay que añadir otras Resoluciones en apoyo del referéndum adoptadas en 1999¹¹⁴⁷ y 2000¹¹⁴⁸. La ya citada Resolución sobre los derechos humanos en el Sáhara Occidental de 2005 también persigue impulsar la solución política; asimismo, la propuesta de resolución sobre el caso de Aminetu Haidar, finalmente retirada, manifestaba “su apoyo a una solución justa y duradera para el conflicto del Sáhara Occidental, basada en el Estado de Derecho y en el Derecho internacional, y en las correspondientes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, al tiempo que se mostraba de acuerdo con la recomendación de la Delegación *ad hoc* del Parlamento Europeo por la que se solicitaba que el Consejo de Seguridad incluya en el mandato de Naciones Unidas el control de la situación de los derechos humanos en la región¹¹⁴⁹.

Frente a este bagaje, las contadas ocasiones en las que el Consejo se ha referido públicamente al asunto del Sáhara Occidental ponen una vez más de relieve el desequilibrio

¹¹⁴⁴ Respuesta a las preguntas H-0758/07, E-5366/09, E-5367/09, E-5373/09.

¹¹⁴⁵ Respuesta a las preguntas E-5366/09, E-5367/09, E-5373/09. De forma parecida, la respuesta a las preguntas E-6209/2008, E-5870/09, E-5975/09, E-5976/09, P-6120/09.

¹¹⁴⁶ Resoluciones del PE sobre el Sáhara Occidental de 17 diciembre 1987, 15 marzo 1989, 15 febrero 1990, 11 octubre 1990, 18 abril 1991, 12 septiembre 1991, 29 octubre 1992, 27 mayo 1993, 10 febrero 1994, 16 marzo 1995, 13 julio 1995. Como señala J. Soroeta Liceras, “desde que echó a andar el Plan de Arreglo el PE ha realizado un detenido seguimiento del conflicto, defendiendo a capa y espada el derecho del pueblo saharaui a su libre determinación”, aunque “con el paso de los años esta posición ha ido diluyéndose” (*op. cit.*, pp. 842 y 843 respectivamente).

¹¹⁴⁷ Resolución del PE en apoyo del referéndum del Sáhara Occidental, de 14 enero 1999.

¹¹⁴⁸ Resolución del PE sobre el Sáhara Occidental, de 16 marzo 2000.

¹¹⁴⁹ Apartados 6 y 7 del proyecto de resolución.

en la posición de las instituciones de la UE en relación con esta cuestión. Así, en diciembre de 1998 la Presidencia austriaca hizo pública una Declaración en la cual: “La Unión Europea reitera su pleno apoyo al Plan de conciliación propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental, que tiene por objeto la celebración de un referéndum libre, equitativo e imparcial sobre la autodeterminación de la población del Sáhara Occidental...La UE reitera su pleno apoyo a los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas encaminados a lograr una solución justa, equitativa y duradera para el Sáhara Occidental. Hacemos un llamamiento a las partes para que cooperen estrechamente con las Naciones Unidas con el fin de conseguir importantes y rápidos progresos en la aplicación del Plan de conciliación en todos sus aspectos.”¹¹⁵⁰

En junio del año siguiente la Presidencia alemana hizo una nueva y similar Declaración¹¹⁵¹. Desde entonces, las sucesivas Presidencias no parecen haber encontrado la ocasión de expresar su postura.

El triunfo del pragmatismo en detrimento de los valores

Ni el analista más benévolo podría ocultar la conclusión de que en sus relaciones con Marruecos la UE opta por una postura pragmática en la que priman los intereses económicos y geoestratégicos. Sólo el Parlamento Europeo se libra de esta valoración, aunque hay que reseñar que en buena medida sus resultados son obra del trabajo incansable de un grupo de parlamentarios de diversas nacionalidades que suelen encabezar las diferentes iniciativas¹¹⁵².

Ante este estado de cosas no deja de tener interés que la Declaración Conjunta de la Cumbre Unión Europea-Marruecos, celebrada en Granada el 7 marzo 2010, contenga un párrafo según el cual: “Marruecos y la UE sostienen los esfuerzos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del Secretario General y de su Enviado personal para el Sáhara Occidental a fin de alcanzar una solución política definitiva, duradera y mutuamente aceptable” y “expresan su respaldo al proceso de negociaciones en curso, en el marco de las

¹¹⁵⁰ *Boletín UE*, 12-1998. 1.3.19.

¹¹⁵¹ *Boletín UE*, 6-1999, 1.3.15.

¹¹⁵² Sólo en muy contados casos algunos parlamentarios se muestran proclives a las posiciones marroquíes; véase por ejemplo las preguntas escritas E-3082/07, E-3083/07, P-1877/08, E-3300/07, E-1885/08.

directivas del Consejo de Seguridad y, sobre todo, de la Resolución 1871 (2009), mientras “subrayan el papel y la responsabilidad de todas las partes interesadas al respecto”¹¹⁵³

El interés se acrecienta por el hecho de que en las “observaciones” aportadas por el Presidente del Consejo Europeo se añade: “Hemos discutido también sobre la cuestión del Sáhara, cuestión que la UE sigue de cerca y que implica a muchos Europeos. La UE apoya los esfuerzos de Naciones Unidas para alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable. La UE continuará activa en el frente de los aspectos humanitarios del conflicto. Deseamos mejoras en la situación de los derechos humanos en ese marco y en la situación de quienes los defienden”¹¹⁵⁴

El tiempo dirá si estas novedades constituyen el comienzo de una etapa de mayor compromiso de la UE en la solución de este conflicto.

¹¹⁵³ 7220/10 (Presse 54), 7 marzo 2010, p. 2.

¹¹⁵⁴ *Remarques de Herman VAN ROMPUY, Président du Conseil Européen, au sommet UE-Maroc, Granada, 7 marzo 2010, PCE 47/10.*

LISTA DE AUTORES

PAZ ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA:

Paz Andrés es Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad de Oviedo, de la que ha sido también Directora del Departamento de Derecho Público, Secretaria General, Secretaria del Consejo Social y Vicerrectora de Extensión Universitaria. Sus principales líneas de investigación y publicaciones se ocupan de diversos sectores del Derecho internacional público (mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, arreglo pacífico de controversias, Derecho de los tratados) y del Derecho de la Unión Europea (sistema institucional, ordenamiento jurídico). Ha dirigido la *Revista Española de Derecho Internacional* y forma parte de los consejos editoriales de distintas revistas especializadas, así como del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. En la actualidad, coordina el equipo de Derecho de la ANEP y es juez *ad hoc* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

CARLOS ECHEVERRIA JESUS:

Carlos Echeverría Jesús es Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales en la UNED. Entre 1994 y 1997 fue Responsable de Investigación en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea Occidental (UEO), y entre 1998 y 1999 Visitante Científico en el Instituto de Prospectiva Tecnológica de la Comisión Europea, encargándose en ambas instituciones de asuntos del Mediterráneo. Entre 1992 y 2002 fue Lecturer del Colegio de Defensa de la OTAN sobre el Norte de África.

GONZALO ESCRIBANO FRANCES:

Gonzalo Escribano es Profesor Titular de Economía Aplicada en la UNED y Director del Programa de Energía del Real Instituto Elcano.

Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *Energy Security for the EU in the 21st Century. Markets, Geopolitics and Corridors* (Routledge, 2011, con J.M. Marín y J. García-Verdugo); “Economía del cambio en el mundo árabe”, *Política Exterior*, nº 141, 2011; “After Partnerships, Neighbourhoods and Advanced Status...Who Fears the Union for the Mediterranean?”, *Papeles de Europa*, nº 21; “Markets or Geo-politics? The Europeanization of Euro-Mediterranean Energy Corridors”, *Journal of Energy Sector Management*, 5 (1), 2011; “The Impact on Euro-Mediterranean Relations of Southern Europe’s Economic Crisis”, *Mediterranean Politics*, 15 (3), 2011; “El Proceso de Barcelona y la integración comercial en el Mediterráneo: Evolución y perspectivas de reforma”, en *La apuesta por el Mediterráneo. Un reto para el siglo XXI* (Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2010); “Economic Reform Prospects for the Maghreb”, *The Mediterranean Review*, 2 (1), 2009; y, “Economic Reform in the Maghreb: from Stabilization to Modernization”, en *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation* (Routledge, 2008).

MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI:

Miguel Hernando de Larramendi es Profesor Titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas en la misma universidad. Principales publicaciones: *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*

(Córdoba, 2011; co-editor con Thierry Desrues); *España, el Mediterráneo y el mundo árabomusulmán. Diplomacia e historia* (Barcelona, 2010; co-editor con Bernabé López); *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses* (Barcelona, 2009; co-editor junto a Aurelia Mañé); *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes. Un balance en el cincuentenario de la independencia de Marruecos* (Madrid, 2007; co-editor junto a Bernabé López); *La política exterior de Marruecos* (Madrid, 1997); *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb* (Madrid, 1996; co-autor con Jesús Núñez); *Sistemas políticos del Magreb actual* (Madrid, 1996; co-editor junto a Bernabé López).

BERNABE LOPEZ GARCIA:

Bernabé López García (Granada, 1947) es Catedrático honorario de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado numerosos libros sobre Marruecos, el Magreb y el mundo árabe y sus relaciones con España, entre ellos: *Las elecciones marroquíes desde 1960 a la actualidad* (Rabat, 2009), *Marruecos y España. Una historia contra toda lógica* (Sevilla, 2007) y *Marruecos en trance. Nuevo Rey, nuevo siglo, ¿nuevo régimen?* (Madrid, 2000). Es responsable de dos *Atlas de la inmigración marroquí en España* (Madrid, 1996 y 2004). Ha sido miembro del Comité Averroes hispano-marroquí.

CARMEN MARTINEZ CAPDEVILA:

Carmen Martínez Capdevila es Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid. Es especialista en Derecho de la Unión Europea. Entre sus publicaciones destacan los libros: *Las declaraciones en el Derecho comunitario. Estudio de las declaraciones a los Tratados y al Derecho derivado* (Tecnos, 2005); *Los acuerdos internacionales de la UE en el tercer pilar* (Thomson-Civitas, 2009), y, *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios* (McGraw Hill, 2001, 2ª ed.; coautoría con J. Díez-Hochleitner). Es secretaria de la *Revista Española de Derecho Europeo*.

ANTONIO REMIRO BROTONS:

Antonio Remiro Brotons es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Decano de la Facultad de Derecho (1982-1985). Director del Programa de Doctorado en Derecho Internacional Público del I.U. Ortega y Gasset de Madrid. Miembro del *Institut de Droit International*. Doctor *h.c.* de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (2010). Abogado y consejero de diferentes países en litigios ante la Corte Internacional de Justicia y en arbitrajes internacionales. Miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes. Ha dictado cursos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya (1984), en el Colegio de México (1993), en el IHEI de la Universidad Pantheon-Assas (París II) (2000 y 2010) y en el IHEI de Ginebra (2003). Entre sus libros cabe mencionar “*Derecho Internacional*” (McGraw-Hill, 1997; Tirant lo Blanch, 2007); *Derecho Internacional. Curso General* (Tirant lo Blanch, 2010), de los que es autor principal; *Derecho Internacional Público. 1. Principios Fundamentales; 2. Derecho de los Tratados* (Tecnos, 1982 y 1987); *La Acción Exterior del Estado* (Tecnos, 1984); *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden internacional* (McGraw-Hill, 1996); *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad* (Biblioteca Nueva/Política Exterior, 1999); y, *Los límites de Europa* (ed.) (AECYA, 2008).

ROSA RIQUELME CORTADO:

Rosa Riquelme Cortado es Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia. Directora del Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal de la Facultad de Derecho (2008-2010). Es autora de los libros: *La intervención de terceros Estados en el proceso internacional* (Tecnos, 1993); *La reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* (Dykinson, 2000); *Las reservas a los tratados. Lagunas y ambigüedades del régimen de Viena* (Colección Estudios de Derecho, 2004); y, *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado* (Fundación Ortega y Gasset/Biblioteca Nueva, 2005). Ha participado en *Derecho Internacional* (McGraw-Hill, 1997; Tirant lo Blanch, 2007) y en *Derecho Internacional. Curso general* (Valencia, 2010).

ALEJANDRO DEL VALLE GALVEZ:

Alejandro del Valle Gálvez es Catedrático de Derecho Internacional Público y titular de la Cátedra *Jean Monnet* “Inmigración y Fronteras” de Derecho de la Unión Europea, en la Universidad de Cádiz, donde ha sido Decano y Vicerrector de Relaciones Internacionales. Ha ocupado también los puestos de Letrado y de Jefe del Gabinete del Presidente en el Tribunal de Justicia de la UE. Responsable Principal de 5 Proyectos de Investigación de I+D y de la AECID vinculados a las problemáticas de cooperación, soberanía y fronteras en el Área del Estrecho, en particular, respecto a Gibraltar y Marruecos. Director ejecutivo de la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Dirige la Serie “Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz”.